

UNIVERSIDAD ANTONIO RUIZ DE MONTTOYA

Facultad de Ciencias Sociales



**A LA RECONQUISTA DEL ESPACIO VIAL:
UN ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE INFLUYERON EN LAS
FUNCIONES DE REGULACIÓN Y FISCALIZACIÓN DEL
TRANSPORTE URBANO DE LA MUNICIPALIDAD
METROPOLITANA DE LIMA DURANTE EL PERÍODO 2007-2014**

Tesis para optar al Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

Presenta el Bachiller

DIEGO ALONSO SÁNCHEZ FLÓREZ

Presidente: Adriana Urrutia Pozzi-Escot

Asesor: Micaela Reátegui Amat y León

Lector: Cynthia Yamamoto Vera

Lima-Perú

Diciembre de 2020

EPÍGRAFE

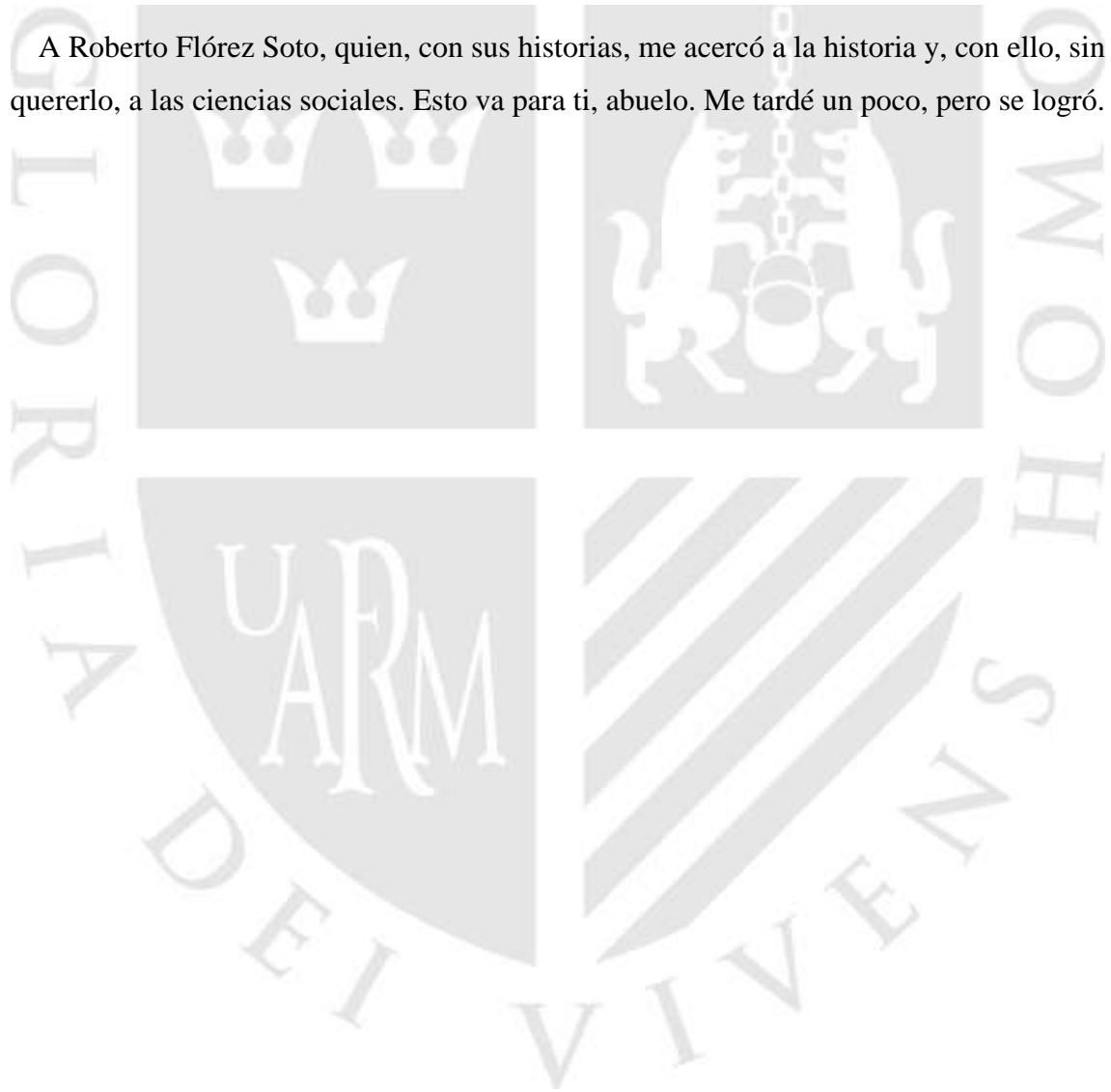
Del número de ciudades imaginables hay que excluir aquellas en las cuales se suman elementos sin un hilo que las conecte, sin una regla interna, una perspectiva interna, un discurso. Ocurre con las ciudades como con los sueños: todo lo imaginable puede ser soñado, pero hasta el sueño más inesperado es un acertijo que esconde un deseo, o bien su inversa, un miedo. Las ciudades, como los sueños, están construidas de deseos y de miedos, aunque el hilo de su discurso sea secreto, sus reglas absurdas, sus perspectivas engañosas y toda cosa esconda otra.

Italo Calvino

Las ciudades invisibles

DEDICATORIA

A Roberto Flórez Soto, quien, con sus historias, me acercó a la historia y, con ello, sin quererlo, a las ciencias sociales. Esto va para ti, abuelo. Me tardé un poco, pero se logró.



AGRADECIMIENTO

A Carolina, por estar. A Camila, por escuchar. A Francisco, por persistir. A Sara y Álvaro, por empujarme a acabar con esto.

A Micaela Reátegui y Jessica Bensa, por sus siempre invaluables observaciones, pero, sobre todo, por la paciencia y el entusiasmo con los que me guiaron durante este (largo, muy largo) proceso, aún a pesar de mis retrocesos y vacilaciones.

RESUMEN

Esta investigación estudia las dificultades experimentadas por el Estado Peruano durante la implementación de sus decisiones y el establecimiento de un marco regulatorio efectivo precisamente en uno de los sectores que, históricamente, se caracteriza por la precariedad de sus intervenciones: el sistema de movilidad urbana. Para ello, se analiza el caso de la Gerencia de Transporte Urbano comparando y describiendo los factores que influyeron sobre el desempeño de sus funciones de regulación y fiscalización a lo largo del período 2007-2014; ello incluye dos gestiones municipales con orientaciones políticas contrapuestas sobre el sistema de transporte en la ciudad de Lima. Los hallazgos confirman la hipótesis general de investigación: las variables que influyeron en el ordenamiento del transporte urbano de Lima en esos años fueron el esquema de gobernanza de la ciudad, el juego político establecido entre autoridades y empresas de transporte, así como las capacidades técnico-administrativas de la agencia estudiada.

Palabras clave: transporte urbano, capacidad estatal, regulación, fiscalización

ABSTRACT

This investigation focuses on the obstacles that emerged during the implementation of public policies and initiatives in one of the economic activities most exposed to informality in Peru: the urban public transportation system. The study examines in depth the Urban Transport Office of the Lima Metropolitan Municipality in order to identify the wide array of factors that affected the performance of regulating and supervising functions around the urban transport system in the city. The analysis centers on the 2007-2014 period, which includes two opposite administrative's views concerning public transport. We find that the sectorial and territorial governance of the urban transport, the urban transport stakeholders and the capacities of the governmental local agency dedicated to the inspection and regulation of the transport system in the city appeared of main drivers of the disappointing outcomes.

Keywords: urban transport system, state capacity, regulation

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	12
CAPÍTULO I: REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y MARCO TEÓRICO.....	17
1.1. La producción académica acerca del gobierno del sistema de transporte urbano en Lima Metropolitana.....	17
1.1.1. Las políticas y la gestión del transporte urbano en Lima desde 1930.....	17
1.1.2. La liberalización de 1990 y la gestión del transporte urbano desde un contexto de descentralización.....	26
1.1.3. Balance de la producción académica sobre el rol del Estado en el transporte urbano en Lima	34
1.2. Marco teórico	36
1.2.1. Gobernanza	37
a) Gobernanza pública.....	39
b) Gobernanza administrativa.....	39
c) Gobernanza corporativa	41
d) Recapitulación.....	42
1.2.2. El juego del poder en la política pública.....	44
a) Los condicionantes del juego del poder	44
b) Los actores en la interacción	46
Los decisores de las políticas públicas.....	46
Los grupos intermedios	47
Los ciudadanos.....	50
c) Recapitulación.....	50
1.2.3. Fortaleza de las agencias estatales	52
a) Capacidad.....	53
b) Autonomía.....	55
c) Recapitulación.....	56

1.3.	Modelo de análisis.....	58
CAPÍTULO II: MARCO METODOLÓGICO		61
2.1.	Objetivos e hipótesis de la investigación	62
2.2.	Alcance y diseño de la investigación	66
2.3.	Selección de la muestra.....	68
2.3.1.	Unidad de observación.....	69
2.3.2.	Período del análisis	72
2.4.	Fuentes consultadas.....	73
CAPÍTULO III: LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO DURANTE EL PERÍODO 2007-2014.....		76
3.1.	Nacimiento y desaparición de la Gerencia de Transporte Urbano de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima (2005-2018).....	76
3.2.	Las diferentes políticas de la Municipalidad Metropolitana de Lima sobre el sistema de transporte urbano durante el período 2007-2014	84
3.2.1.	Los objetivos centrales de cada gestión con respecto al sistema de movilidad urbana.....	85
3.2.2.	Acciones específicas llevadas adelante por cada gestión.....	104
a)	Período 2007-2011	105
	El Metropolitano	105
	Prórroga a la racionalización del sistema de transporte regular.....	111
	Licitación de revisiones técnicas.....	116
	Fiscalización del tránsito.....	118
	Fiscalización a las empresas de transporte público regular	120
b)	Período 2011-2014	121
	Reformulación del marco regulatorio del sistema de transporte urbano de Lima Metropolitana.....	122
	Retiro de unidades antiguas	126
	Licitación de Corredores Complementarios y Rutas de Aproximación e Integración	128
	Separación de la competencia de los Corredores Complementarios y del Metropolitano.....	135
	Educación vial	138
3.3.	Recapitulación.....	139

CAPÍTULO IV: LAS DIFICULTADES ENFRENTADAS PARA REGULAR Y FISCALIZAR EL TRANSPORTE URBANO DURANTE EL PERÍODO 2007-2014.....	147
4.1. Gobernanza	148
4.1.1. La distribución de las competencias vinculadas al transporte urbano en Lima Metropolitana.....	148
4.1.2. Los efectos de la desarticulación <i>inter</i> -institucional en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte y tránsito durante el período 2007-2014.....	158
4.1.3. Los efectos de la desarticulación <i>intra</i> -institucional en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte y tránsito durante el período 2007-2014.....	170
4.2. Juegos de poder	176
4.2.1. Los actores en el sistema de transporte urbano de Lima.....	176
4.2.2. Los efectos de las interacciones entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y otros actores políticos en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte y tránsito durante el período 2007-2014	181
4.2.3. Los efectos de las interacciones entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y los actores sociales en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte y tránsito durante el período 2007-2014	189
4.2.4. Los efectos de las interacciones entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y los organismos multilaterales en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte y tránsito durante el período 2007-2014.....	201
4.3. Fortaleza de la GTU	204
4.3.1. Falencias institucionales de la Municipalidad Metropolitana de Lima.....	204
4.3.2. Los efectos del grado de efectividad de la GTU en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte y tránsito durante el período 2007-2014.....	206
4.3.3. Los efectos del grado de autonomía de la GTU en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte y tránsito durante el período 2007-2014.....	230
CONCLUSIONES	239
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	248
ANEXOS	250

ANEXO 1: CUESTIONARIOS UTILIZADOS CON LOS ENTREVISTADOS	251
ANEXO 2: PERFIL DE LOS ACTORES ENTREVISTADOS	260
ANEXO 3: FUENTES DOCUMENTALES CONSULTADAS.....	261



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Dimensiones, componentes e indicadores del concepto de gobernanza	43
Tabla 2: Dimensiones, componentes e indicadores del concepto de juego político.....	52
Tabla 3: Dimensiones, componentes e indicadores de la fortaleza estatal	57
Tabla 4: Funciones y acciones específicas asignadas a la GTU y vinculadas a la regulación y fiscalización del transporte y tránsito	78
Tabla 5: Acciones de regulación y fiscalización desempeñadas por la Subgerencia de Regulación del Transporte de la GTU y la Subgerencia de Fiscalización del Transporte de la GTU.....	82
Tabla 6: Principales hitos de la GTU en el desempeño de la función de producción normativa y asesoría técnica, 2007-2014.....	141
Tabla 7: Principales hitos de la GTU en el desempeño de la función de otorgamiento de concesiones, licencias y permisos (vehículos y empresas prestadoras del servicio de transporte urbano), 2007-2014.....	142
Tabla 8: Principales hitos de la GTU en el desempeño de la función de fiscalización y control, 2007-2011	145
Tabla 9: Cuestionario de entrevista semiestructurada aplicado a funcionarios de la de la Municipalidad Metropolitana de Lima	251
Tabla 10: Cuestionario de entrevista semiestructurada aplicado a regidores del Concejo Metropolitano.....	253
Tabla 11: Cuestionario de entrevista semiestructurada aplicado a transportistas (choferes y gerentes).....	256
Tabla 12: Cuestionario de entrevista semiestructurada aplicado a funcionarios, regidores y transportistas (choferes y gerentes).....	258
Tabla 13: Perfil de los actores entrevistados	261
Tabla 14: Documentos revisados	262

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Relación entre las variables de análisis del transporte urbano de Lima.....	60
Figura 2. Hipótesis general de la investigación	64
Figura 3. Monto del presupuesto de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2007-2014	90
Figura 4. Monto del presupuesto asignado a la función transporte por la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2007-2014 (números absolutos).....	91
Figura 5. Monto del presupuesto asignado a la función transporte por la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2007-2014 (porcentaje).....	92
Figura 6. Monto del presupuesto asignado a las actividades y proyectos de fiscalización y control dentro de la función transporte por la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2007-2014 (porcentaje).....	93
Figura 7. Monto del presupuesto asignado a las actividades y proyectos de fiscalización y control dentro de la función transporte por la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2007-2014 (números absolutos).....	93
Figura 8. Pistas reparadas y construidas (m2) por la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el período 2007-2014.....	95
Figura 9. Veredas reparadas y construidas (m2) por la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el período 2007-2014.....	95
Figura 10. Número de operativos de control del tránsito realizados en coordinación con la Policía Nacional del Perú durante el período 2007-2014	96
Figura 11. Número de operativos de control sobre el transporte urbano realizados por la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el período 2007-2014.....	98
Figura 12. Número total de operativos de control del transporte urbano y del tránsito realizados en coordinación con la Policía Nacional del Perú durante el período 2007-2014, desagregado año a año	99



INTRODUCCIÓN

Durante las últimas cuatro décadas, a lo largo de todo América Latina, el desarrollo y gobierno de las ciudades se ha visto alterado de manera radical por tres procesos simultáneos: 1) la privatización de las empresas que tradicionalmente ofrecían servicios públicos de transporte, saneamiento y vivienda; 2) la creación de nuevas instancias sub-nacionales de gobierno; 3) acelerados cambios demográficos que han llevado a los países de la región a convertirse en sociedades fundamentalmente urbanas (Figuerola, 2005). De acuerdo a datos del *Atlantic Council* (2014), Latinoamérica ha pasado a ser la región más urbanizada del mundo. La proporción de su población que vive en ciudades creció del 40% en 1950 a cerca del 80% en 2014, y se prevé que ascienda al 90% en 2050.

Bajo este contexto de grandes cambios a nivel regional, el incremento de la demanda en la vivienda, vinculado a las aceleradas expansiones urbanas, ha dado lugar a un incremento generalizado del valor del suelo urbano en zonas céntricas, desplazando a los grupos de menores ingresos hacia las periferias de las ciudades o restringiendo su movilidad en esas zonas y, en consecuencia, generando nuevas formas de segregación y desigualdad. Esto implica no solamente que las poblaciones más vulnerables tienden a movilizarse mucho más por la ciudad sino también que destinan una mayor porción de sus ingresos a esta actividad afectando severamente su calidad de vida. Es, en ese sentido, que los efectos del proceso de urbanización sobre el transporte público urbano adquieren especial relevancia (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016).

En medio de este panorama, un estudio centrado en la realidad peruana resulta particularmente relevante debido a las particulares características con las que este país ha afrontado los procesos mencionados. El Perú representa un caso en el que, históricamente, sus entidades gubernamentales han mostrado bajas capacidades estatales y penetración en el territorio (Soifer, 2015). En esa línea, los últimos intentos de

reforma al sistema de transporte urbano en Lima Metropolitana constituyen un interesante campo de experimentación para estudiar las dificultades que tiene el Estado peruano a la hora de implementar sus decisiones y de establecer un marco regulatorio básico. Todo esto cobra mayor relevancia si se toma en cuenta que el transporte urbano ha sido históricamente uno de los sectores que han presentado mayores niveles de informalidad (Burga et al., 1990; De Soto, 1989).

Asimismo, a nivel regional, Lima es una de las urbes que se caracteriza por sus altos niveles de desigualdad y segregación socioeconómica urbana. Sus poblaciones de bajos ingresos tienden a vivir en zonas periféricas y deben realizar viajes más largos para acceder a sus principales actividades, lo cual reduce en general la asequibilidad y el acceso. También representa una de las áreas urbanas de mayor crecimiento en América Latina y el Caribe. La población de Lima, algo más de 9,9 millones de habitantes, representa aproximadamente un tercio de la del país. Entre 2007 y 2012, la población de la ciudad creció en un 11% (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016).

Inevitablemente, el estudio de la implementación de las políticas públicas nos lleva a preguntarnos acerca de los factores que condicionan el desarrollo de las tareas de las agencias estatales encargadas de llevar a cabo las iniciativas gubernamentales. En esa línea, la presente investigación buscará analizar el alcance y despliegue de las funciones de regulación y fiscalización de la Municipalidad Metropolitana de Lima sobre el sistema de movilidad urbana durante el período 2007-2014. Con este fin, se ha optado por analizar el caso de la agencia estatal encargada formalmente de ordenar el tránsito y el transporte a nivel sub-nacional: la Gerencia de Transporte Urbano del municipio capitalino (GTU).

Bajo esta perspectiva, el objetivo central de este trabajo será identificar y describir los factores que actuaron sobre esta agencia estatal en el desempeño de esas dos funciones a lo largo de dos períodos con orientaciones distintas sobre el sistema de movilidad de la ciudad: 2007-2010 (Luis Castañeda) y 2011-2014 (Susana Villarán). De acuerdo al enfoque de esta investigación, se propondrá analizar los condicionantes que existen para la implementación de las funciones de fiscalización y regulación a nivel sub-nacional a partir de tres dimensiones. En primer lugar, la institucionalidad formal que rige la ciudad de Lima. En segundo lugar, el contexto social y político que

se vivió durante ambas gestiones ediles. Y, por último, el nivel de recursos y capacidades de gestión que desplegó la agencia a lo largo del tiempo.

Dado que el objetivo general de la investigación es identificar los factores que influyeron sobre las funciones de regulación y fiscalización de la Municipalidad Metropolitana de Lima, un tema que, aunque no es nuevo, ha sido poco estudiado y sobre el cual aún subsisten numerosas interrogantes, la presente investigación tiene un alcance exploratorio y, como tal, apunta a obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo investigaciones futuras, identificar conceptos o variables promisorias para explicar los fenómenos observados y relaciones potenciales entre las mismas.

En esa línea, se ha considerado que la estrategia más adecuada para obtener la información pertinente para cumplir los objetivos de este trabajo es el estudio de caso. Es por ello que, la principal limitación de este trabajo reside en el hecho que los resultados que encontrados se restringirán estrictamente a la hipótesis de investigación planteada y no podrán generalizarse a nivel teórico ni comprobarse de manera estadística ni probabilística (Hernández, Fernández y Baptista, 2014b).

Basándose en el tipo de datos recolectados, el presente trabajo puede catalogarse como un estudio de caso cualitativo pues utiliza fundamentalmente este tipo instrumentos para extraer datos de fuentes primarias y secundarias. Adicionalmente, se incluyen datos estadísticos descriptivos que permiten complementar la información presentada. La data obtendrá por medio de herramientas que incluyen el análisis de gabinete y entrevistas semiestructuradas. Adicionalmente, se recolectó información proveniente de dos bases de datos extraídas del Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Nacional de Estadística.

Esta propuesta de investigación surge de la necesidad de formular respuestas que nos permitan explicar los cambios y permanencias en el sistema de transporte urbano de Lima, así como de analizar a los actores (públicos y privados) que se han encargado del ordenamiento del mismo. De manera más específica, también se aspira a generar mejores datos con los que describir el rol *real* que han venido desempeñando el Estado en el sistema de transporte más allá de sus atribuciones formales durante los últimos años. En esa línea, este trabajo constituye un aporte que contribuirá a mejorar nuestra visión general sobre el accionar estatal a lo largo del tiempo, así como alimentar

futuras líneas de investigación destinadas a producir comparaciones transversales entre diversas instancias estatales nacionales, sub-nacionales e internacionales (Dargent, 2012).

Además de ello, se profundizará en dos campos sobre los que todavía hace falta generar evidencia desde el caso peruano. En primer lugar, se ahondará sobre la heterogeneidad del desempeño en el Estado y en los condicionantes de su rendimiento a través del tiempo. Diversos autores han iniciado un importante trabajo para registrar las capacidades dentro de las agencias nacionales, sin embargo, el ámbito subnacional sigue siendo un campo pendiente para la investigación.

En segundo lugar, se reflexionará en torno a la problemática cuestión de las fronteras Estado-sociedad. Se ha vuelto un lugar común decir que el Perú tiene un “Estado débil” o “capturado” por intereses económicos. Estas imágenes refuerzan la imagen de un Estado que es directo reflejo de los intereses y dinámicas sociales. Sin negar el valor de dichos aportes, nuestro objetivo es matizar dichas narrativas, identificar más claramente cuál es el rol que cumplen sus agencias en la sociedad, así como los patrones de dominación que se estructuran a través de sus acciones. En ese sentido, se trata de una oportunidad para explorar cómo se relaciona el Estado —la Municipalidad Metropolitana de Lima específicamente— con actores económicos informales que desafían su autoridad y le disputan determinados espacios de la ciudad.

La presente investigación se ha organizado de la siguiente manera. En el primer capítulo, se realizará una revisión de la producción académica que ha analizado el rol de las agencias gubernamentales en la regulación y fiscalización del transporte urbano en la ciudad de Lima. Tomando como base estas investigaciones, se propondrá también un marco teórico que nos permita abordar el estudio de las políticas de movilidad urbana en la actualidad.

En el segundo capítulo, se expondrá el marco metodológico que se ha elegido para abordar el objeto de estudio. En esa línea, se expondrán las hipótesis y objetivos específicos que guiarán la presente investigación, así como también se explicará de manera más amplia las razones de la selección de la muestra y del período de estudio seleccionado. Asimismo, se identificarán los perfiles de los actores que fueron estudiados, los instrumentos a través de los cuáles se extrajo la información que se expondrá en los hallazgos y el período de tiempo en el que estos fueron aplicados.

En el tercer y cuarto capítulo, se expondrán descriptivamente los hallazgos que fueron encontrados a partir de la aplicación de los instrumentos. Primero, se dedicará una sección entera a describir la manera en la que ambas gestiones abordaron de distintas maneras las problemáticas del transporte urbano de la ciudad con el fin de trazar una línea de tiempo con los hitos más importantes de cada período (2007-2010 y 2011-2014). En segundo lugar, se pasará a identificar propiamente los factores que incidieron en las labores de regulación y fiscalización de este sector de manera transversal durante todo el período que cubre esta investigación (2007-2014) así como la manera en la que cada uno de ellos influyó en el desempeño de estas funciones. En ese sentido, la redacción de esta sección estará ordenada de acuerdo a cada uno de los objetivos específicos que se expondrán en el segundo capítulo.

Finalmente, en el quinto capítulo, se realizará un análisis de los hallazgos encontrados a la luz de los conceptos y aportes de la literatura académica revisada. El objetivo de esta sección es vincular los datos empíricos recogidos con los conceptos propuestos en el primer capítulo con el fin de plantear conclusiones acerca de la pregunta general de esta investigación, explicar el grado en el que las hipótesis se han corroborado o no y de proponer nuevas líneas y preguntas de investigación que puedan surgir de los hallazgos recogidos. Asimismo, se expondrán los límites que presenta la investigación.

CAPÍTULO I: REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y MARCO TEÓRICO

El presente capítulo se divide en dos grandes secciones. En la primera, se realizará una revisión bibliográfica la cual repasará, a grandes rasgos, los estudios elaborados hasta la fecha sobre el transporte urbano en Lima. Dado nuestro objeto de investigación, enfatizaremos la dimensión político-institucional de estos trabajos. Nos centraremos en destacar los diversos análisis que se han elaborado sobre el rol que ha venido cumpliendo el Estado en el sistema. Específicamente, se tratará de responder las siguientes interrogantes: ¿cómo se ha venido regulando el sector transporte en la ciudad de Lima a lo largo de la historia?, ¿qué retos ha afrontado el Estado en la ejecución de esa tarea?, ¿qué actores gubernamentales y no gubernamentales han influido en la toma de decisiones e implementación de políticas al respecto? y, por último, ¿qué tipo de arquitectura institucional se ha diseñado para llevar a cabo esta tarea? En la segunda sección, se apuntará a enmarcar los principales aportes de la revisión bibliográfica a la luz de la discusión teórica reciente sobre políticas públicas y capacidades estatales. Esto permitirá no solo conectar los hallazgos de la primera sección a la discusión académica más reciente, sino también facilitará la operacionalización de los mismos en indicadores observables.

1.1. La producción académica acerca del gobierno del sistema de transporte urbano en Lima Metropolitana

1.1.1. Las políticas y la gestión del transporte urbano en Lima desde 1930

Una de las revisiones más sistemáticas sobre el transporte en Lima urbano en Lima antes del ciclo de reformas neoliberales corresponde a Burga et al. (1990). A diferencia de trabajos como los de Sánchez-León (1978) que se orientan más a describir

la estructura de las organizaciones proveedoras del servicio, sus modalidades de operación y las formas en las que se organizaban políticamente, estos autores dedican una extensa sección a diseccionar el rol que ha venido cumpliendo el Estado con respecto al sistema en su conjunto. En esa línea, proponen un análisis a partir de tres ejes que corresponden al tipo de funciones que ha desempeñado el Gobierno con respecto al problema de la movilidad en la ciudad: 1) definición de derechos de explotación¹; 2) regulación y control²; 3) intervención empresarial³.

Una propuesta transversal al texto es la idea de que durante los 60 años (1930-1990) que cubre el estudio ha existido una suerte de progresión en cuanto al nivel de involucramiento del Estado en el transporte urbano, al menos a nivel legal. Se entiende que hasta antes de 1930 predomina un modelo de “autoridad gendarme” que se limita exclusivamente a otorgar derechos sobre las rutas y que coincide con una administración descentralizada a cargo del Municipio de Lima. A partir de esa década, cuando el sector pasa a estar a cargo del Gobierno central, se desarrolla un nuevo modelo: la “autoridad controladora” que asume nuevas atribuciones y da mayor énfasis a la regulación y fiscalización de esta actividad. Una vez que se ha consolidado este nuevo rol estatal, hacia principios de la década de 1950, aparece un nuevo abanico de atribuciones relacionadas a la “autoridad gestora” que, yendo más allá de la atribución de derechos de explotación y la formulación de reglamentaciones, busca suplir las actividades que, por defecto o deficiencia, los consorcios privados no pueden cumplir. A pesar de esto, los autores explican de inmediato que este aumento en las atribuciones formales no ha tenido una progresión lineal y que, por el contrario, esta progresión está llena de idas y vueltas. Este fenómeno está relacionado directamente a la incapacidad de las autoridades para ordenar el tránsito en términos reales⁴ (Burga et al., 1990).

¹ Función vinculada a la atribución de concesiones bajo ciertos requerimientos y que definen la mayor o menor facilidad de acceso a la prestación del servicio.

² Función vinculada a la producción de reglamentos, disposiciones que determinan características técnicas, modos de operación, requisitos generales, condiciones de responsabilidad de las organizaciones prestadoras del servicio y —muy a menudo— las tarifas del servicio. Estas definen el modo de operación dentro del sistema.

³ Función que alude a las acciones estatales orientadas a proveer directamente el servicio y que, en sus inicios, se concibieron como una función subsidiaria que apuntaba a impedir la desaparición del servicio frente a las permanentes crisis que lo asolaban.

⁴ En palabras de los autores:

El trabajo de Bielich (2009b) contribuye en agregar dos nuevos ejes — íntimamente vinculados entre sí— a las funciones históricamente desempeñadas por el Estado en el transporte urbano de Lima Metropolitana: la conformación del espacio de movilidad⁵ y la formulación de procesos de planificación de las políticas urbanas. A partir de un exhaustivo análisis de los diversos planes de desarrollo urbano elaborados a lo largo del s. XX⁶, se identifican cinco puntos que ha caracterizado la visión de las autoridades sobre Lima y que, a la larga, han influenciado la forma en la que se ha constituido el sistema vial limeño: 1) el énfasis puesto en el Centro de Lima como punto articulador de la ciudad; 2) la exclusión tácita de ciertas poblaciones, específicamente las asentadas en las periferias de la ciudad; 3) la poca reflexión del Estado sobre su función; 4) el progresivo reconocimiento del carácter realmente existente de la movilidad urbana limeña; 5) la tardía priorización del transporte público. En términos generales, la autora postula que la intervención estatal se ha caracterizado por ser siempre reactiva al problema del transporte y que ha partido de supuestos no realistas con respecto a la ciudad. Esto habría permitido que se haya soslayado determinados problemas y que, en algunas épocas, se haya ignorado el impacto de ciertos factores y actores clave.

El primer elemento que salta a la vista en el análisis de estos planes es la tardanza con la que inician los procesos de planificación en la ciudad. No es hasta 1950, cuando la presencia estatal se hace inevitable⁷, que el Estado se anima a participar en el

La atribución de derechos de explotación, el control, la regulación y la injerencia empresarial directa (...) no han sido constantes ni han mantenido una misma línea de desarrollo. Han oscilado entre ciclos de permisión y represión, que las acentúan o atenúan invariablemente. Se ha pasado con la misma facilidad de un régimen liberal de concesiones a la más completa restricción, y de la abstención de todo control al más decidido intervencionismo. Sólo la gestión empresarial del Estado ha mantenido una evolución progresivamente más decidida. (Burga et al., 1990, p. 58)

⁵ El espacio de movilidad lo conforman las redes viales junto con las condiciones estructurales y morfológicas que encontramos en las calles (pistas, señalizaciones infraestructura, etc.).

⁶ La autora menciona que son cinco los planes de desarrollo producidos sobre Lima: 1) Plan Piloto de Lima; 2) Plan Regulador de Lima de 1956; 3) El Plan de Desarrollo Metropolitano de 1967; 4) Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010; 5) Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao del 2004.

⁷ Recordemos la grave crisis del transporte que iniciaba en esos años y que fue identificada por Burga et al. (1990).

diseño del tránsito en la ciudad. En segundo lugar, se identifica que los planes no han ido acordes con la explosión demográfica que ha sufrido la ciudad a lo largo de los años (sobre todo entre las décadas de 1950-1970) y que ha supuesto una masiva urbanización en zonas alejadas del casco urbano. Estas poblaciones recién asentadas no contaron con vías adecuadas ya que no habían sido consideradas en el “mapa mental” que tenía el Estado sobre la ciudad. Esto viene atado a un tercer elemento relacionado al hecho que el centro histórico de Lima ha sido considerado una zona excesivamente importante desde el inicio de los procesos de planificación en 1949. Ideado simultáneamente como el núcleo económico de la ciudad, el eje articulador urbano y el centro administrativo del país, se le atribuyó por muchos años como el eje regulador de toda la movilidad de la ciudad aun cuando la mayor parte de la población no necesitaba ni tenía por qué pasar por ahí teniendo su propia dinámica de movilidad. Combinadas entre sí, ambas situaciones llevaron a que, las vías que originalmente planteadas como provinciales en la actualidad sean usadas como urbanas y que existiera una enorme falta de vías destinadas a los sectores de la periferia limeña⁸ (Bielich, 2009b).

Otros dos problemas que destaca Bielich a partir de su lectura de los planes están referidos a la falta de reflexión del Estado sobre sus acciones con respecto al transporte y a la escasa apuesta por incentivar el transporte público. Este último punto se refuerza con la idea de la falta de infraestructura para transporte masivo en la ciudad a comparación de la gran cantidad de obras que apuntan al transporte privado. Con respecto al primer punto, se menciona que ninguno de los planes incluye un estudio sobre cómo ha venido gestionando el sector. A través de los años, no parece haber un reconocimiento de que los problemas de la movilidad urbana estén también ocasionados por los factores institucionales en cuanto a la administración y regulación del tránsito, antes bien estos documentos plantean el problema en términos de construcción de infraestructura⁹ (Bielich, 2009b).

⁸ Por su puesto, también se menciona que esta visión ha ido modificándose con el tiempo. Esta evolución inicia con el Plan de Desarrollo Metropolitano de 1967 donde existe un tibio reconocimiento del problema que implica esta visión de la ciudad, se destierra definitivamente hacia 1990 y se traduce recién en medidas concretas con el plan de 2004.

⁹ La autora menciona que esta ausencia de reflexión no implica que el Estado haya sido irrelevante en la conformación del espacio vial. A pesar de los problemas de gestión, se ha constituido un actor fundamental en el sistema —principalmente a través de las obras de infraestructura importantes— en la

Un argumento central del texto de Burga et al. (1990) que nos permite dar cuenta de los vaivenes que ha tenido el Gobierno frente a los transportistas (oscilando entre la permisión y la represión) y también explicar la paradoja de un Estado que asume nuevas atribuciones formales mientras no gana capacidad real de ordenar el tránsito es el carácter mercantilista del Estado peruano.

Los autores explican que, a medida que va cambiando su rol con respecto al sistema, los transportistas ya establecidos comenzaron a utilizar el poder estatal para limitar las condiciones de acceso y restringir con ello las posibilidades de competencia. De esta manera, la evolución de las funciones estatales va en paralelo con la formación de oligarquías dispuestas a aprovechar sus vínculos políticos con el fin de generar rentas sin permitir la competencia en el sistema. El resultado de todo esto ha sido la temprana conformación de un sector informal que opera al margen del Estado para un sector mayoritario de la población, con criterios de eficiencia mayores y regidos por una normatividad extralegal. En esa línea, los períodos de permisión e incorporación¹⁰ de nuevos operadores que el Estado se ve forzado a implementar dado el creciente poder de estos sectores, no implicaron necesariamente mayor liberalización en el transporte en la medida que simplemente dieron por resultado la conformación de nuevas oligarquías. En este proceso, no solo pesan las acciones de las empresas de transporte sino también una burocracia en búsqueda de acentuar su poder usando estos pactos con el fin de

medida que el espacio de movilidad actual no es producto del azar sino ha sido decisivamente diseñado por él.

¹⁰ En líneas generales, los autores coinciden que los ciclos de permisión y represión se dan de la siguiente manera: 1) empiezan en 1930 con la centralización del control del transporte y la entrada de las empresas de ómnibus al sistema. En esta etapa, el férreo control al acceso del sistema facilita el nacimiento de los informales (aún minoritarios), sobre todo colectiveros; 2) en la década de 1960, la crisis generalizada de las empresas de transporte tradicional (que funcionaban con ómnibus) establecidas en 1930 obligan al Estado a combinar las primeras acciones empresariales estatales directas junto con el reconocimiento de los informales a través de la figura de las cooperativas de transportistas, comités de transportistas y líneas obrero sindicales que funcionaban con microbuses y camionetas *station wagon*. Esta etapa termina –una vez más– cerrando el acceso a otros actores que no funcionaban bajo esos criterios; 3) En 1980, con la publicación de un nuevo reglamento de transporte, se flexibilizan criterios y se permite la entrada de los informales a los que se les llega a reconocer. No obstante, las condiciones de acceso volverían a cerrarse, esta vez no a través de prohibiciones explícitas sino a través de una sobre carga de requisitos técnicos que explicarían la proliferación generalizada de la informalidad hacia 1990 (Burga et al., 1990).

ganar peso de negociación, mayores rentas y permanencia en el sistema (Burga et al., 1990).

Una vez más, el trabajo de Bielich nos ayuda a complementar las propuestas de Burga et al. (1990). La autora coincide plenamente con el diagnóstico de los autores: históricamente no ha habido una actitud clara del Estado frente al sector. Sin embargo, la explicación que brinda la autora no está vinculada tanto a la influencia que puedan haber tenido las organizaciones de transportistas en las organizaciones estatales, antes bien estos vaivenes se explican en términos de la deficiente institucionalidad estatal. Estaríamos frente a un Estado que es muy heterogéneo en cuanto a su percepción del problema, su capacidad y voluntad de intervenir en él. Esta sería la razón que estaría detrás de la falta de coherencia de las políticas públicas referidas al transporte urbano (políticas que reflejan cambios radicales en cortos períodos de tiempo e incluso la convivencia en un mismo marco temporal de enfoques diferentes sobre el problema) así como del fracaso de gran parte de estas iniciativas. La variabilidad de enfoques para enfrentar el problema, de las habilidades técnicas y de determinación para llevarlos a cabo dentro del mismo Estado explicarían el hecho que las instancias medianamente capacitadas no hayan podido incidir de manera determinante en el sector, así como también que los actores políticos hayan mostrado desinterés en cambiar el *statu quo* debido a los costes políticos que implican (Bielich, 2009b).

Lamentablemente para nuestros intereses, la autora no profundiza demasiado en la idea de las capacidades estatales. Se menciona que en el período que va desde 1974 hacia el 2004 no parecen existir nunca estrategias claras del Estado con respecto al transporte, antes bien, este ha tenido que adaptarse a las realidades que iban surgiendo en cada período. Se trata de una idea sugerente en la medida que nos describe un Estado que ha tenido severas falencias para estructurar el sector de manera unilateral a partir de una propuesta propia y una visión realista y que, en esa medida, ha tenido que priorizar ciertas funciones en razón de las exigencias del contexto y de sus posibilidades de llevarlas a cabo.

De esta forma, se explica que la entrada progresiva de nuevos tipos de unidades en el sistema (ómnibus en 1920, colectivos en 1930, microbuses en 1950) respondió a iniciativas privadas que el Estado no podía prever ni prevenir y a las que tuvo que reconocer paulatinamente mediante la permanente reformulación de los marcos

normativos. La única vía por la que se pudo asumir un rol proactivo se dio a través de la gestión directa del servicio a través de la Administradora Paramunicipal de Transportes de Lima (APTL) y la Empresa Nacional de Transporte Urbano (ENATRU). No obstante, una vez más, salieron a la luz las limitaciones en sus capacidades: en su mejor momento las empresas públicas creadas con este fin solo lograron atender un 18% de la demanda (Bielich, 2009b).

Bajo la línea argumentativa que plantea Bielich (2009b), el rol de la informalidad se replantea: se deja de enfatizar la oposición entre el Estado excluyente y los transportistas “piratas” para pasar a resaltar la complementariedad entre ambos. En un contexto donde el Estado tiene tantas limitaciones, el transporte informal viene a cumplir un rol fundamental para el sistema. La autora entiende que el Estado ha ignorado por largos períodos a este sector sin ponerle obstáculos reales a su funcionamiento (más allá de los ciclos esporádicos de prohibición que han existido), lo que representa un reconocimiento tácito de su relevancia para el sistema. Diversas instancias estatales habrían dejado que la informalidad perdure porque de ella depende la mayor parte de la movilidad de la ciudad. Dicho de otra forma, hacia finales de siglo este sector habría pasado de entenderse como un problema a ser percibido como la solución. En esta línea, puede entenderse la radical liberalización del sector mediante el Decreto Legislativo N° 651 en 1991, ante sus repetidos fracasos en el sector, el Estado optó abiertamente por dejar de gestionarlo (Bielich 2009b).

Por último, es importante destacar la arquitectura institucional que se ha construido para abordar el tema del transporte urbano en Lima. Burga et al. (1990) mencionan que la constante modificación de las entidades competentes en el sector ha sido una constante en la historia¹¹. Estos cambios se encuentran íntimamente ligados a la condición antes descrita: a cada ciclo de prohibición y permisión corresponde la creación de una nueva oficina gubernamental competente que incorpora nuevas organizaciones prestadoras del servicio (ya sea por su conocimiento del sector o por su capacidad negociadora) y reformula la repartición de beneficios entre ellas y el Estado.

¹¹ Desde 1926 a 1990, los autores contabilizan 14 ocasiones en las que se varía la entidad o competencia de los órganos encargados del problema (Burga et al., 1990).

Un aporte importante en ese sentido es el registro de las diversas organizaciones que se han encargado del tema. Sin hacer un recuento exhaustivo al respecto, vale la pena mencionar como primer hito el año 1929 cuando el sector pasa definitivamente a ser controlado por el Gobierno Central¹² a través del Ministerio de Gobierno y el de Fomento. Es ahí cuándo empieza a registrarse las primeras iniciativas orientadas a tomar una mayor participación en la regulación del sistema. Un segundo hito lo encontramos en 1963 cuando, ante la crisis generalizada de las empresas tradicionales, el Gobierno Central centraliza definitivamente el control del transporte a lo largo de todo el territorio nacional e inicia las acciones empresariales con fuerza mediante la creación de la APTL en 1965. En esa línea, se reorganiza la Dirección General de Tránsito creando oficinas especializadas para regular ómnibus y colectivos (en su mayoría informales a quienes se les reconoció mediante nuevo reglamento¹³), jefaturas departamentales dependientes y la atribución del control de los tranvías esta oficina. Un tercer hito se da en 1969 con la creación del Ministerio de Transportes donde la Dirección mencionada es anexada. El cuarto hito corresponde al año 1981, donde se reestructura el Ministerio y se aprueba un nuevo reglamento sectorial que reconoce —una vez más— a los informales. Por último, hacia 1979 y 1993, las nuevas constituciones transfieren competencias de regulación y fiscalización a los municipios, y más específicamente, a la Municipalidad Metropolitana de Lima tras sesenta años de gestión centralizada¹⁴ (Burga et al., 1990).

En cuanto a los procesos de incorporación, los autores describen que, si bien el proceso de inclusión de las organizaciones de transportistas a las esferas de toma de

¹² Antes de ello, el Municipio de Lima a través de su Sección de Tránsito tenía amplias atribuciones al respecto.

¹³ Reglamento de Transporte Colectivo de Pasajeros en Microbuses aprobado en 1965.

¹⁴ Como breve acotación, resulta muy interesante ver como cada uno de estos hitos coinciden con respuestas estatales a coyunturas críticas en el sector. En 1929, ante los intentos de centralizar el control, se registró una gran huelga de transportistas y colectiveros que logró cancelar la decisión del Gobierno de turno de monopolizar el servicio. Esta decisión iba acorde a los deseos del gobierno de Leguía de asegurar el control y centralizar la recaudación del desordenado sistema. En la década de 1960, todas las grandes empresas prestadoras del servicio se enfrentan a una severa crisis que obliga al Estado a acentuar su control y a intervenir directamente en la provisión del servicio, pero, al mismo tiempo, a reconocer a pequeños comités y cooperativas conformadas por los pequeños empresarios informales. Hacia 1981, se registró otra huelga masiva que obligó al Gobierno de turno a reconocer a los nuevos informales que habían surgido.

decisiones inicia propiamente en la década de 1970, el Estado interactuó tempranamente con estos actores accediendo a las peticiones de sus grupos de interés y negociando concesiones recíprocas que permitían a las diversas agencias estatales conseguir respaldo político a cambio del otorgamiento de ciertas prerrogativas (Burga et al., 1990).

A medida que se afianza la estructura mercantilista y se recurre a prácticas consensuales formales entre Estado y empresas, comienza el proceso de integración entre ambos que llega a un punto tal en el que no puede distinguirse propiamente quién toma las decisiones con respecto al sector. Burga et al. (1990) mencionan que la incorporación se dio en dos niveles: determinación de tarifas¹⁵ y atribución de derechos y regulación del servicio¹⁶. Como conclusión parcial, los autores coinciden en mencionar que los procesos de incorporación de las organizaciones de transportistas a los medios de decisión pública coinciden con puntos de reflujo de la iniciativa estatal y que, en cada una de estas etapas, la contraprestación otorgada a condición de otorgar beneficios a transportistas ha resultado en la ampliación de la corrupción de las instancias públicas (Burga et al., 1990).

¹⁵ En cuanto al primer nivel, este inicia en 1969 con la creación de la ORETT (Organismo Regulador de Tarifas de Transporte) organismo que, marcado por la tradición corporativista del gobierno militar, integraba en el Directorio a representantes de la sociedad incluyendo a la Federación de Choferes del Perú. Esta organización es sustituida por la CRETT (Comisión Reguladora de Tarifas de Transporte) con la llegada a la democracia en 1981. Esta institución aumenta a tres el número de voceros de los transportistas, sin embargo, tienen menos participación directa.

¹⁶ En cuanto al segundo nivel, la incorporación tiene su génesis con la creación de la Sección de Microbuses en el Poder Ejecutivo en 1965 donde participaban los representantes del sector. Pasa a tener mayor relevancia con la Comisión Técnico Laboral creada en 1970 que, a pesar de ello, no tiene atribuciones formales. Tendrían que llegar 1979 para que el Ministerio de Transportes delegara en el Sindicato de Choferes de Microbuses de Lima, la potestad de ser árbitro en las solicitudes de modificación de ruta. Con la llegada de la democracia y la huelga de transportistas de 1981 la modalidad de inclusión fue la Comisión Técnico Mixta que involucraba a la sociedad civil, las autoridades y otorgaba un mayor peso a los transportistas. Esta institución tuvo reconocimiento formal y amplias atribuciones para determinar las necesidades del transporte (número de unidades, autorizaciones, determinar paraderos), evaluar estudios, aprobar autorizaciones y decidir rutas.

1.1.2. La liberalización de 1990 y la gestión del transporte urbano desde un contexto de descentralización

La llegada de la década de los noventa y las reformas de ajuste estructural producidas en América Latina trajeron consigo un conjunto de cambios radicales —enmarcados en una reconfiguración más amplia en el funcionamiento de las ciudades de la región— que transformaron la forma en la que se venía organizando la gestión del transporte urbano. En líneas generales, a nivel regional, se destaca que las políticas de liberalización -con su énfasis en la privatización, reducción de la regulación y de los subsidios y con un modelo de gestión acorde- han transformado el transporte urbano de ser una actividad relativamente organizada —a pesar de su bajo desempeño— sobre la base de empresas relativamente reguladas, formales y asociadas, a abrirse en un abanico de alternativas de movilidad dispersas y atomizadas (Figueroa, 2005).

La liberalización, sumada a las crisis económicas de 1980 y finales de los noventa, incidieron en un aumento de las tarifas, una caída en la demanda por formas de movilidad pública y en la multiplicación de la oferta a través de la generalización de un nuevo tipo de prestador de servicio informal cuya condición ya no se define en términos de legalidad-ilegalidad. Hoy en día, la informalidad en los sistemas de transporte es transversal y se define por el uso de vehículos poco adaptados para el transporte masivo, operados por sus propios dueños y/o inmerso en redes de explotación a merced de la baja supervisión de las autoridades en cuanto a materia laboral (Figueroa, 2005).

Acorde a este marco, surgen nuevas modalidades de gestión del transporte que se sustentan en las grandes inversiones privadas y en la transferencia de costos directos a la población. Se deja definitivamente cualquier iniciativa gestora y se incide en las funciones de regulación, función que en la que también se ha perdido la potestad de fijar tarifas. Un ejemplo de esta nueva modalidad sería la propuesta de corredores segregados para los *Bus Rapid Transit (BRT)* que, a pesar de constituir servicios públicos de calidad, hasta la fecha, en los lugares dónde se les ha implementado, tienen una cobertura parcial de la ciudad dejando amplios espacios desatendidos. Con todo esto, se refuerza la segmentación del servicio ocasionada por la radical atomización de los circuitos de transporte —que ha disminuido en su densidad de pasajeros haciéndolos

menos rentables a grandes inversiones—, la agresiva expansión urbana y el aumento de automóviles privados (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016; Figueroa, 2005).

Impulsados por la iniciativa de diversos organismos multilaterales, los sistemas *BRT* han venido expandiéndose en las últimas décadas en la región como una opción de menor costo al transporte ferroviario diseñada para afrontar los problemas ambientales y de movilidad de diferentes urbes latinoamericanas. Así, por ejemplo, entre 2005–2012 estos sistemas constituyeron la mitad de todos los proyectos de transporte urbano financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De la misma manera, recientes evaluaciones realizadas sobre los sistemas de *BRT* financiados por el BID en Lima, Cali y Montevideo muestran que, en las dos primeras ciudades, aunque los proyectos generaron considerables reducciones del tiempo en vehículo y beneficios ambientales (reducción de las emisiones vehiculares), el uso de los sistemas por la población pobre residente en su área de influencia fue menor de lo previsto (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016).

Todas estas situaciones no deben llevarnos a la confusión. A pesar de la reconfiguración de las funciones del Estado sobre el transporte urbano, este ha sido —una vez más— fundamental en esta etapa para estructurar el sistema. Para el caso peruano, Zavala (1995) describe minuciosamente el rol estructurador del Estado peruano a partir de las políticas de privatización de las empresas de transporte emprendidas desde 1990. En un contexto de crisis económica y de radical debilitamiento de las organizaciones de transportistas —antes todopoderosas según la visión de Burga et al. (1990)—, el Estado peruano logra constituir una poderosa —en términos relativos— y eficaz —aunque efímera— organización *ad hoc* para el sector: el Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada (CEPRI), encargado de emprender la liquidación del vestigio más saltante de la política estatal anterior en cuanto al transporte: ENATRU (Zavala, 1995).

El autor cuenta de manera breve cómo es que, en pocos meses, el Estado logró inyectarle un presupuesto importante a este comité y dotarlo de un equipo técnico bastante especializado y capaz de iniciar la reestructuración del sistema de movilidad urbana. Apoyados por el BID y el Banco Mundial (BM), esta breve organización logró desprenderse de los intereses tanto del directorio de la empresa como de las exigencias del sindicato de la empresa que, naturalmente, opuso resistencia (Zavala, 1995).

Más allá de la capacidad técnica con la que el Estado fue capaz de imponer una nueva pauta en el sistema, salta a la vista otro hecho relevante: este incidió directamente en la forma de operación que caracterizaría el nuevo contexto. El autor explica que, como parte de las estrategias seguidas para la liquidación, se vendieron la mayor parte de las unidades a los trabajadores para que ellos mismos pudieran operarlas. Se consolida entonces una nueva forma de operación basada en la atomización de las unidades prestadoras de servicio en el sistema y avalada por un Estado que concebía al sector como un espacio estratégico que permitía absorber la fuerza laboral que quedaba desempleada gracias a los recortes y despidos generalizados de la época. Esta descomposición de las organizaciones de transportistas y la flexibilización extrema de los controles y requisitos laborales en el sector impulsados desde el gobierno serán fundamentales para reconfigurar de manera fundamental a los actores del sistema actual del transporte (Zavala, 1995).

Como observación general al texto de Zavala (1995), no deja de llamar la atención sobre un punto paradójico: justo cuando se abre una ventana de oportunidad para poder fortalecer una línea de política clara en el sistema de transporte urbano gracias al debilitamiento de los actores sociales que tradicionalmente habían opuesto resistencia a una mejora en la autonomía del Estado para incidir en el sector (las empresas de transporte urbano), se decide renunciar al ejercicio de las funciones básicas que este había ido adquiriendo a lo largo de varias décadas sobre el sector; incluso con una función tan básica como la regulación del mismo.

En este punto, vale la pena preguntarse, a partir de la redefinición de las funciones del Estado, qué ocurre en la década de 1990, qué instituciones han venido asumiendo la tarea y cuáles han sido las dificultades han enfrentado para llevarlas a cabo. Dos trabajos nos ayudan a responder esta interrogante. En primer lugar, Bielich (2009b) explica que si bien, a partir de 1993, la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) es la instancia gubernamental encargada de regular el transporte en la ciudad, existen otras entidades paralelas que tienen incidencia en el sistema y se encuentran bajo otra jurisdicción: El Gobierno Regional del Callao y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). Mientras que con respecto a la primera instancia existen serias dudas acerca de sus capacidades o su voluntad para regular efectivamente el tránsito, por el lado del ministerio, la autora registra claramente que -hasta la fecha de

publicación de su trabajo- esta entidad del Ejecutivo no había registrado mayores iniciativas para intervenir en el sector en razón de las restricciones que el nuevo marco constitucional les imponía. En ese marco, los funcionarios de ese ministerio entendían que su rol pasaba por emitir normativa de carácter nacional y asesorar a los gobiernos subnacionales (Bielich, 2009b).

Asimismo, dentro del mismo municipio capitalino conviven una multiplicidad de entidades que, de alguna u otra, tienen atribuciones en el sector. Se destaca la labor de dos: Instituto Metropolitano Protransporte (PROTRANSPORTE) y la Gerencia de Transporte Urbano de Lima (GTU). Entre estas dos instancias municipales contrastan notablemente sus capacidades para llevar a cabo sus funciones. La primera de ellas es descrita como un organismo de élite, eficiente y planificador¹⁷. Gran parte de esas virtudes se deben a sus facultades específicas destinadas a establecer y administrar los corredores *BRT* que mencionábamos al inicio. Es decir que sus políticas no están destinadas al resto de la ciudad sino a un espacio delimitado que cubre tan sólo el 8% de la demanda. En ese contexto acotado, la institución maneja autonomía y capacidades para funcionar. Esto se comprueba en el diseño de sus planes de operación que plantean esquemas para prevenir las posibles resistencias de los operadores y de los usuarios a través de esquemas de adquisición de buses por concesión y un programa de reeducación al usuario. Para la autora, el proyecto del Metropolitano implica un cambio importante promovido por el Estado en el sector, sin embargo, dada su falta de capacidad para generalizarlo a toda la ciudad, se ejecuta en pequeños tramos y depende

¹⁷ Análisis posteriores, como la evaluación realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID, dan indicios para matizar esta afirmación de Bielich (2009b). En su informe, se señala explícitamente lo siguiente:

[Refiriéndose al Metropolitano y a PROTRANSPORTE] Numerosas personas entrevistadas —como operadores de autobuses, diversos funcionarios de gobierno y especialistas— opinaron que, [...] La actual programación [de los autobuses] se describe en general como poco dinámica y de baja calidad, y los operadores sostuvieron que una programación moderna redundaría en potenciales eficiencias. Varios entrevistados de instancias gubernamentales y no gubernamentales afirmaron que a menudo las entidades públicas de transporte a nivel local, incluido el organismo gestor del sistema de BRT [PROTRANSPORTE], carecen de las habilidades técnicas necesarias para cumplir cabalmente su cometido de planificación y programación del transporte, debido a la falta de recursos públicos para contratar personal con alta preparación técnica [...]. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2016, p. 35-37)

de la concientización de los usuarios para ir cambiando el conjunto de malas prácticas en el transporte (Bielich, 2009b).

Por su parte, la GTU destaca como un organismo de línea dedicado a la regulación y otorgamiento de rutas en todo el ámbito metropolitano, desbordada, desorganizada y con pocas iniciativas para el cambio. Esto se comprueba en las falencias que llevó a cabo la implementación del Proyecto de Integral de Transporte Urbano -proyecto insignia para la fecha en la que se elaboró el artículo- que aspiraba a reducir el número de rutas concesionadas y cambiar la mejora de las unidades que brindan el servicio. La autora comprueba que esta agencia no ha programado las medidas necesarias para mitigar las resistencias tanto de los transportistas (programas de “chatarreo” insuficientes¹⁸, ausencia de beneficios para la adquisición y estabilidad jurídica para los operadores) como de los usuarios (que no aparecen en ningún plan de la GTU). Asimismo, se observa una terrible desorganización y desconocimiento en cuanto a los plazos de inicio, las exigencias y los nuevos procedimientos a implementarse (Bielich, 2009b).

El Informe Defensorial N° 137 referido a la situación de transporte urbano en Lima parece dar asidero a las afirmaciones de Bielich (2009b). La Defensoría del Pueblo encontró serias deficiencias en las condiciones que opera la GTU. Por un lado, para el año 2008, existían serias variaciones en el número de fiscalizadores, en el presupuesto que se les asignaba y en su capacidad de cobertura en todo el ámbito metropolitano¹⁹. Otro punto a resaltar en este documento, es el tipo de faltas que está sancionando esta gerencia. Específicamente, se menciona que esta agencia no ha podido ejecutar efectivamente la sanción de las infracciones más comunes en el sistema, es decir, las está validando indirectamente. Entre estas podemos encontrar: el uso de espacios no permitidos como paraderos, el no recojo a estudiantes escolares, el desvío

¹⁸ Los denominados “programas de chatarreo” son iniciativas destinadas a renovar la flota vehicular de las empresas prestadoras del servicio de transporte público urbano. Por lo general, estos consisten en el otorgamiento de una compensación —que puede ser dinero o el pago de la cuota inicial para la compra de una nueva unidad— a las empresas prestadoras del servicio con la condición de que estas envíen sus unidades más antiguas al depósito.

¹⁹ Se menciona por ejemplo que, en muchos casos hubo, recortes de combustible para llevar a cabo los operativos o para ejecutar sus funciones regulares.

de la ruta o la violación de la capacidad máxima de la unidad (Defensoría del Pueblo, 2008).

Además de las falencias presupuestales, salariales e infraestructurales que la Defensoría del Pueblo (2008) encuentra en la GTU, un punto interesante del documento es la descripción de una nueva modalidad a través de la cual esta agencia está tratando de sortear las dificultades que tiene. Se trata de la asociación con municipios distritales con el fin de desconcentrar algunas de las funciones de esta agencia en las jurisdicciones respectivas y para prestarse la infraestructura con la que estos cuentan (sobre todo cámaras).

Tomados en conjunto, el informe de la Defensoría del Pueblo (2008) y el trabajo de Bielich (2009b), nos ayudan a caracterizar el nivel de fragmentación en la forma en la que se implementaron las funciones regulatorias y de fiscalización sobre en el transporte urbano durante el período 1990-2018. Fue durante esta etapa que, después de 60 años de gobierno centralizado del sistema de movilidad urbana (1930-1990), se pasó de manera abrupta y radical a un nivel de dispersión en el que diferentes agencias gubernamentales con jerarquías diversas —tales como órganos de línea (GTU), proyectos especiales (Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico) y organismos técnicos descentralizados (PROTRANSPORTE)— pasaron a regular el sistema y en el que, además, nunca llegó a quedar claro sus atribuciones sobre el sector. En la misma línea, es importante destacar que todas estas agencias operaban en una amplia marea normativa —que iba desde legislación nacional y ordenamientos sectoriales hasta simples ordenanzas— que no siempre tenían la adecuada complementariedad.

La reciente creación de la Autoridad del Transporte Urbano (ATU), a finales del año 2018, es una iniciativa que marca un nuevo hito con respecto al involucramiento del Estado peruano en el sector. Su nacimiento representa históricamente un nuevo intento de re-centralizar el control del transporte urbano en Lima Metropolitana similar al que ocurrió en la década de 1930 y sobre el que ya se ha descrito a lo largo de esta sección. Aunque se trata de una institución relativamente nueva y, por lo tanto, aún es demasiado temprano como para poder evaluar seriamente sus efectos sobre el sistema, no es demasiado arriesgado destacar que su diseño podría reconfigurar radicalmente la fragmentada intervención gubernamental sobre el sistema de movilidad urbana vigente

entre los años 1990 – 2018 y, más específicamente, el rol —relativamente relegado— que venía ejerciendo el MTC hasta el momento.

En primer lugar, esta norma modifica el rol que venía ejerciendo el ejerciendo el MTC y, por lo tanto, el Gobierno central en su conjunto sobre el sistema de movilidad urbana de Lima. En ese sentido, el Artículo N° 3 de la Ley N° 30900 establece que esta agencia adquiere el estatus legal de organismo técnico especializado adscrito al MTC con personería jurídica de derecho público interno, autonomía administrativa, funcional y económica. De esta manera, el MTC pasa de ser un actor cuya función se reducía casi exclusivamente a la producción de normas de carácter nacional y al asesoramiento esporádico de los municipios para la mejora de su desempeño en las funciones vinculadas al transporte urbano a un nuevo conjunto de tareas que no estaban contempladas antes. En la misma línea, el Artículo N°5 de la mencionada ley establece que la ATU es el organismo competente para planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover el funcionamiento del sistema de movilidad urbana de Lima Metropolitana y Callao y que, por lo tanto, están sujetos a sus disposiciones todos los operadores y conductores de los servicios de transporte que se encuentran dentro de ambas jurisdicciones²⁰.

En una línea similar, la ley que formaliza su creación realiza una modificación a la Ley Orgánica de Municipalidades estableciendo que en los casos en los que una misma concentración urbana se encuentre dividida en diferentes municipios —las denominadas “circunscripciones urbanas conurbadas”— la prestación de los servicios públicos locales de transporte se regulan por ley expresa que debe determinar el organismo responsable de asegurar la prestación del servicio de “manera integrada” y

²⁰ “La ATU es el organismo competente para planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover la eficiente operatividad del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, para lograr una red integrada de servicios de transporte terrestre urbano masivo de (...) Están sujetos a la ATU los operadores y los conductores de los servicios de transporte que se prestan dentro del territorio y los prestadores de servicios complementarios a los mismos (...)”. Véase Ley N°30900. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-crea-la-autoridad-de-transporte-urbano-para-lima-y-c-ley-n-30900-1727064-7> [Consulta: 23 de junio de 2020].

que debe incorporar en su dirección la participación de representantes del Poder Ejecutivo y los municipios involucrados²¹.

En tercer lugar, íntimamente vinculado a lo anterior, la norma que formaliza la creación de la ATU apunta a acabar de manera definitiva con la marcada atomización que existía dentro del sistema de transporte urbano y, por ende, con la gran cantidad de instancias gubernamentales nacionales y subnacionales involucradas dentro del mismo. Para ello, la norma establece en su Artículo N°5 que la ATU incorpora a su ámbito de competencia las provincias del departamento de Lima que conforman un área urbana contigua dentro del territorio, es decir, Lima Metropolitana y el Callao. Consecuentemente con ello, la norma dispone la absorción por parte de la ATU de las instancias (nacionales y subnacionales) que se encontraban involucradas hasta entonces dentro del sistema de transporte urbano de la ciudad: Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE), GTU, PROTRANSPORTE y la Gerencia de Transporte Urbano del Callao²².

En cuarto lugar, la creación de esta instancia supone un avance en el proceso de delimitación de funciones vinculadas al sistema de movilidad urbana entre los diferentes niveles de gobierno. En esa línea, la Ley N°30900 y, más específicamente, el Decreto Supremo N°005-2019-MTC que aprueba el reglamento de la ATU, establece cinco tipos de tareas distintas a ATU sobre el sistema de movilidad urbana que antes se

²¹ “(...) Excepcionalmente, cuando se trate de circunscripciones provinciales conurbadas, la prestación de servicios públicos locales que sirven al conjunto de la aglomeración urbana, se regula por ley expresa. En tal caso la ley determina el organismo responsable de la prestación integrada del servicio público local, precisa su ámbito de competencia y funciones e incorpora en su dirección la participación de representantes del Poder Ejecutivo y de las municipalidades provinciales cuyas circunscripciones están involucradas. Dicho organismo ejerce la titularidad de las funciones en la materia para el conjunto del ámbito de las provincias conurbadas (...)”. Véase Ley N°30900. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-crea-la-autoridad-de-transporte-urbano-para-lima-y-c-ley-n-30900-1727064-7> [Consulta: 23 de junio de 2020].

²² “Se incorporan al ámbito de competencia de la ATU las provincias del departamento de Lima que, como consecuencia de su crecimiento urbano, lleguen a conformar un área urbana continua con el territorio, la que debe ser declarada con arreglo al procedimiento legalmente establecido”. Véase las Disposiciones Finales Complementarias Octava, Novena, Décima y Undécima de la Ley N° 30900. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-crea-la-autoridad-de-transporte-urbano-para-lima-y-c-ley-n-30900-1727064-7> [Consulta: 23 de junio de 2020].

encontraban distribuidas heterogéneamente entre diversas agencias gubernamentales: 1) planificación de los servicios y la infraestructura de transporte, así como la elaboración de los instrumentos técnicos respectivos (Planes de Movilidad Urbana, Plan Maestro del Transporte, Plan Regulador de Rutas y el Plan de Desarrollo Logístico); 2) la producción de normas, reglamentos y otros dispositivos legales destinados a regular la gestión, supervisión, acceso, operación, integración y las tarifas de los diferentes sistemas de movilidad de la ciudad; 3) gestión del Sistema Integrado de Transporte a través del otorgamiento de títulos habilitantes (a operadores, conductores y vehículos) y la administración del sistema de recaudo; 3) supervisión de la calidad en la prestación del servicio de transporte; 4) fiscalización; 5) promoción, formulación y ejecución de inversión de infraestructura²³.

1.1.3. Balance de la producción académica sobre el rol del Estado en el transporte urbano en Lima

Quizá el principal hallazgo de esta revisión de literatura sobre el transporte urbano en la ciudad de Lima es el reconocimiento de que subsiste un serio vacío en explicar pormenorizadamente el rol que ha venido cumpliendo el Estado dentro de esta actividad económica durante las últimas décadas, así como la relación que han sostenido sus agencias burocráticas con otros actores no gubernamentales en la definición, diseño e implementación de las políticas de transporte. Esta constatación se hace mucho más evidente si se destaca que, como los trabajos citados anteriormente mencionan, la presencia de un amplio sector informal en el transporte urbano puede ser identificada en una fecha tan lejana como 1930. Esto nos revela una debilidad histórica del Estado para regular las relaciones económicas, planificar y asegurar la provisión de servicios de calidad de acuerdo a las necesidades reales de la ciudad. En ese sentido, los pocos -pero sumamente valiosos- trabajos que han abordado esta cuestión se han aproximado a conceptualizar con diferentes matices la problemática relación entre Estado y sociedad dentro del sector.

²³ Véase Decreto Supremo N°005-2019-MTC. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/302789/DS_005-2019-MTC.pdf [Consulta: 23 de junio de 2020].

De un lado, la propuesta de Burga et al. (1990) enfatiza la capacidad de las empresas de transportistas y sus capacidades para penetrar en las agencias reguladoras a tal punto de que estas logren promover acciones en su favor con el fin de restringir la competencia. Según esta perspectiva, los intentos gubernamentales de expandir las funciones y regulaciones sobre el sistema de movilidad urbana se encuentran vinculados a una mayor corrupción y a un creciente poder de decisión de un grupo reducido de agentes económicos que logran constituirse en verdaderas oligarquías con alto poder de influencia sobre las agencias gubernamentales.

Desde otra perspectiva, Bielich (2009b) destaca las falencias dentro de las agencias gubernamentales para actuar sobre el sector. La enorme heterogeneidad al interior del aparato estatal con respecto a las percepciones sobre las problemáticas del sistema de movilidad urbana, la voluntad y capacidades técnicas para actuar sobre el mismo sería el factor clave que se encontraría detrás de los vaivenes del Estado en su involucramiento dentro del sistema. La imagen que se desprende de la primera propuesta es la de un Estado excluyente y estrechamente vinculado a un reducido número de poderosos actores económicos privados. Por su parte, la imagen que sobresale de la segunda propuesta es la de un Estado más bien desarticulado y débil, cuya relación con los transportistas informales es más bien de complementariedad ante su incapacidad o poca voluntad de intervenir sobre el sistema.

A partir de estas dos perspectivas, esta investigación ofrece cierto sustento empírico a la propuesta de Bielich (2009b). Sin descartar la enorme relevancia que pueden tener los actores sociales y económicos a la hora de explicar la debilidad histórica del Estado dentro del transporte urbano, los hallazgos encontrados señalan claramente que una característica central del rol del Estado en el transporte urbano es la enorme heterogeneidad tanto en sus capacidades para actuar efectivamente sobre el mismo como en su voluntad para hacerlo. Un elemento central para explicar esa enorme desarticulación dentro de sus aparatos no sólo se explica por cuestiones técnicas y burocráticas —como lo sugiere Bielich (2009b)— sino también en gran medida por la manera en la que este se ha organizado sobre el territorio y el sector. En suma, las diversas fuentes consultadas para esta investigación señalan que el diseño institucional, sectorial y espacial que rigió el esquema de intervención del Estado sobre el transporte

urbano entre 1990-2018 explica parte importante de su bajo desempeño y deficiente rol sobre el sistema.

Estos hallazgos, llevan a plantear interesantes líneas de indagación en medio de un contexto en el que la cesión de las funciones reguladoras en materia de transporte que se registró desde inicios de la década de 1990 hacia la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, significó una ruptura histórica en cuanto al manejo del sector que por décadas fue manejado por el gobierno central. Este proceso lleva a cuestionarse acerca del desempeño que han mostrado los diversos gobiernos subnacionales en el cumplimiento de sus nuevas funciones a partir de las reformas descentralizadoras. Esta agenda de investigación cobra mayor importancia si se tiene en cuenta que gran parte de los trabajos dedicados a diseccionar la fortaleza del Estado para cumplir diversas funciones, toman como muestra las agencias gubernamentales que se encuentran en lo más alto de la jerarquía formal lo que les impide ver a veces todo el conjunto de contradicciones, conflictos, y desarticulaciones que ocurren a la hora de tratar de llevar a cabo sus atribuciones.

1.2. Marco teórico

El conjunto de investigaciones producidas hasta la fecha sobre el sistema de transporte urbano en Lima Metropolitana, permiten identificar los factores más relevantes que han condicionado históricamente el accionar estatal en el sector, específicamente durante la fase de implementación de políticas vinculadas al sistema de movilidad urbana. En primer lugar, se ha mencionado que una variable importante en el sistema ha sido el esquema institucional que ha gobernado el sector y la ciudad y oscilando entre ciclos de (re)centralización y descentralización (Burga et al., 1990; Defensoría del Pueblo, 2008; Bielich, 2009b).

En segundo lugar, autores como Burga et al. (1990) han destacado el rol de los actores sociales y las pugnas de poder que existen entre ellos y el Estado por afianzar el control y la entrada al sistema, lo que ha incidido en ciclos de represión y reflujo del accionar estatal en el mismo.

Finalmente, se ha destacado el rol de los técnicos y administrativos —sus imaginarios acerca de la ciudad, sus procesos de planificación, sus prioridades acerca de la mismas— y los recursos con los que cuentan las agencias en las que se desempeñan para poder llevar adelante las funciones que formalmente les exige cumplir la ley en el sector (Bielich, 2009b).

A continuación, se desarrollarán específicamente estas variables a la luz de tres conceptos —distintos pero complementarios entre sí— que permitirán introducir estos factores a la discusión académica más reciente, así como, facilitarán la operacionalización de los mismos en indicadores observables. Asimismo, en la parte final de esta sección, se desarrollará un esquema analítico que permite formalizar de manera explícita la vinculación de estos conceptos entre sí en el caso de estudio.

1.2.1. Gobernanza

El concepto de gobernanza ha ganado un alto grado de notoriedad en el debate académico de las últimas décadas debido a que ofrece una visión alternativa respecto a los modelos de análisis del gobierno que imperaron durante la mayor parte del s. XX y que se caracterizaron por asumir que los estados actuaban y debían actuar sobre la sociedad impulsando procesos de cambio social “desde arriba” (Natera, 2005; Jorquera, 2011; Aguilar, 2014)²⁴. Asimismo, representa una opción analítica y prescriptiva frente a los instrumentos de política pública incluidos bajo el rótulo de Nueva Gestión Pública que privilegian la reducción de la burocracia, la incorporación de modelos de gestión privada a los sistemas públicos y el retraimiento del Estado de sus actividades empresariales.

²⁴ El nacimiento de este concepto se sostiene en dos realidades cada vez más generalizadas. De un lado, la transformación de las acciones gubernamentales desde un esquema unilateral hacia uno más relacional en el que tienen cada vez mayor participación actores extra-gubernamentales según la complejidad y naturaleza de los asuntos públicos que se abordan. De otro lado, la creciente complejidad y escala en la que se mueven las sociedades, la economía global y las identidades de los actores actualmente y que desarrollan demandas que sobrepasan ampliamente las capacidades del Estado, el cual depende por su parte cada vez más, de la disponibilidad de recursos cognitivos, tecnológicos, financieros y políticos que se encuentran en manos de muchos actores independientes del mismo y de su alcance territorial (Aguilar, 2014).

La gobernanza abarca, entre diversos componentes, uno sobre el cual queremos prestar especial atención: el que se refiere al marco institucional. Esto quiere decir que su significado abarca las normas que establecen los límites del ejercicio del poder público, así como, el conjunto de pautas que regulan la interacción dentro y entre las diferentes agencias gubernamentales, así como los vínculos que estos establecen con diferentes actores sociales, según Aguilar (2014). En esa línea, este autor define dicho término como:

El proceso mediante el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus principios y objetivos de vida en común y las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran son necesarias y conducentes para realizar los objetivos y principios decididos de interés general. (Aguilar, 2014, p. 12 y 17)

Con el fin de hacer el concepto más operacional, Aguilar (2014) propone desagregar en tres niveles las actividades constitutivas de la gobernanza. Esta desagregación parte del reconocimiento esencial que cada vez es más necesario profundizar en la manera en la que el gobierno se (des)organiza y se extiende en el espacio y sectorialmente para gobernar a través de un conjunto de agencias y sistemas administrativos, empresas estatales y programas que pueden actuar en modo concurrente o coordinado, por sí mismos o en asociación con otros órdenes de gobierno y/u organizaciones privadas. En suma, permite identificar el tipo de agencias gubernamentales involucradas en la provisión de determinados bienes públicos, así como el tipo de vínculos que establecen entre sí.

En un período en el que, desde la década de 1990 hasta el 2018, el sistema de movilidad urbana de Lima Metropolitana pasó de un esquema más centralizado –en el que el Gobierno central cumplía un rol predominante– a ser administrado por una amplia diversidad de agencias gubernamentales de carácter nacional y subnacional (Burga et al., 1990; Bielich, 2009b), este enfoque resulta sumamente útil pues permite identificar con precisión la cantidad y el tipo de agencias que estuvieron involucradas en la provisión del servicio del transporte urbano. Asimismo, también ofrece una entrada útil para analizar las condiciones, interacciones y articulaciones que se establecieron entre estas diversas agencias en la provisión de este servicio fundamental. En suma, ayuda en

la tarea de reconstruir el esquema institucional que rigen la intervención del gobierno sobre el sector transporte para la ciudad de Lima.

a) Gobernanza pública

El primer nivel es el de gobernanza pública que hace referencia al aspecto directivo del gobierno en contraposición a la dimensión administrativa. En este nivel, se incluye el análisis de todas las acciones dirigidas a definir la visión y misión general de la función pública que cada una de las agencias públicas deberían realizar; la manera en la que se estas se desagregan en objetivos y metas específicas temporales que cada organización deberá cumplir; la forma en la que se distribuyen los recursos para la realización de las actividades que las diversas agencias tienen asignadas, así como el establecimiento de las formas de coordinación formales entre estas (Aguilar, 2014).

Según la propuesta del autor, el análisis de este nivel de la gobernanza debe desagregarse en dos dimensiones. La primera se refiere al tamaño y la estructura del sistema administrativo público. Específicamente, se refiere al número de entidades que lo integran, sus funciones específicas, sus normas (atribuciones, facultades, responsabilidades) y las relaciones que establecen entre sí. La segunda se refiere a las normas que regulan el proceso de decisión de los altos dirigentes. Es decir, la existencia o no de reglas que rigen el proceso decisorio, si estas se respetan y son adecuadas, o si el proceso cuenta con un mayor grado de discrecionalidad (Aguilar, 2014).

b) Gobernanza administrativa

El segundo nivel es la denominada gobernanza de la administración pública y hace referencia a todo el conjunto de acciones que se despliegan dentro de los sistemas administrativos para resolver problemas definidos como “públicos”. Un elemento clave dentro de este nivel —y que resulta fundamental para analizar la manera en la que el Estado peruano interviene dentro del sistema de transporte urbano de Lima Metropolitana— es el grado de fragmentación intra e intergubernamental (dentro sus entidades, normas, políticas y programas así como entre niveles de gobierno) imperante

en donde esta, mucha veces, da por resultado situaciones de atomización, incoherencia y contraposición entre sus mismas entidades²⁵.

Con el fin de poder medir mejor el grado de fragmentación de un determinado sistema administrativo, el autor propone desagregar este nivel analítico de la gobernanza en dos dimensiones. La primera de ellas se refiere a las atribuciones y facultades -formales y reales- de las instancias ejecutivas; es decir, el número de las organizaciones que componen formalmente su sistema administrativo o que tienen competencias *de facto* sobre el mismo, así como las relaciones que se establecen entre estas unidades. En esa línea, esta dimensión busca analizar si las facultades y atribuciones de las diversas agencias ejecutivas son compartidas o exclusivas y si esto tiene algún impacto en la dirección de la administración pública (Aguilar, 2014).

La segunda dimensión se refiere al grado de centralización o descentralización de los procesos de decisión directiva y sus materias. En el caso de una estructura descentralizada, se busca indagar acerca si las relaciones entre las entidades administrativas son de cooperación o si son más bien de independencia recíproca que ocasionan traslapes. En suma, esta dimensión busca indagar si es que la multiplicidad de entidades del sector público conforma una constelación desorganizada o se puede hablar de un sistema administrativo articulado. Para ello, busca identificar los diferentes tipos de entidades estatales presentes a nivel de Gobierno central, descentralizado, desconcentrado, paraestatal o entidades con composición público-privada (Aguilar, 2014).

Este nivel analítico resulta sumamente útil para los propósitos de esta investigación dado que, como se ha mostrado a lo largo de la primera sección de este capítulo, para el caso de Lima Metropolitana durante el período 1990-2018,

²⁵ Aguilar (2014) menciona otros dos condicionantes dentro del nivel de la gobernanza administrativa que afectan no sólo la capacidad de conducción social de todos los gobiernos sino también su capacidad directiva del aparato administrativo para la solución de las problemáticas que se deciden resolver. En primer lugar, el autor señala el carácter transterritorial de todos los asuntos públicos. Esto quiere decir que las causas y componentes de estos fenómenos se encuentran cada vez más allá de las fronteras de la circunscripción territorial, por lo que su solución rebasa los alcances de los instrumentos directivos de los gobiernos. A esta situación se le suma la de la complejidad, multidimensionalidad e interdependencia de los componentes y efectos de estos tipos problemas, que son intratables cognoscitiva y prácticamente, a menos que se despliegue un accionar coordinado de diversas agencias administrativas.

encontramos diversos niveles de gobierno que cuentan con diversas competencias en la provisión del servicio de transporte urbano: el MTC (Gobierno central), la MML y la Municipalidad Provincial del Callao (nivel subnacional). En el caso de los municipios provinciales, la situación es aún más compleja pues cuentan con competencias compartidas sobre el sistema, aun cuando forman parte de la misma concentración urbana.

Asimismo, dentro de cada nivel de gobierno, existen diverso tipo de agencias que cumplen diversos tipos de tareas dentro del sistema de movilidad: AATE perteneciente al MTC; la GTU, PROTRANSPORTE y el SAT, pertenecientes a la MML; y la GTU y el SAT, pertenecientes a la Municipalidad Provincial del Callao. En esa línea, esta dimensión nos ofrece criterios para poder evaluar el nivel de articulación de todas estas agencias gubernamentales en el proceso de provisión del servicio de transporte público.

c) Gobernanza corporativa

Por último, tenemos el nivel de la gobernanza corporativa del sector público que hace referencia al manejo de cada una de las entidades administrativas particulares que corren a cargo de altos funcionarios designados por el poder ejecutivo o legislativo (nacional o subnacional) y cuyas habilidades o inhabilidades pueden favorecer o impedir una dirección corporativa correcta afectando el desempeño de la administración pública. En este nivel, las capacidades técnicas de los cargos directivos tienen que combinarse con habilidades políticas más amplias.

Para fines analíticos, Aguilar (2014) descompone este nivel en varias dimensiones de las cuales podemos destacar tres. La primera se refiere a los procesos de decisión, es decir, las rutinas —el perfil de los participantes, sus procedimientos y las materias de decisión— mediante las cuales los altos directivos de estas agencias dirigen las organizaciones donde se desempeñan. La segunda dimensión hace referencia a las normas que definen la estructura y composición de la alta dirección del Gobierno y los procesos mediante los cuales llegan a ser designados, removidos o sustituidos. La tercera se refiere al tipo de vínculo que se establece entre y dentro de las agencias, así como con los actores sociales, apunta a determinar la existencia de fórmulas de

codecisión, concurrencia, coordinación o actuaciones auto-referenciadas de las agencias.

Nuevamente, este nivel analítico nos resulta sumamente útil a la hora de analizar la forma en la que determinadas agencias gubernamentales (como la GTU de la MML) ejercen sus funciones sobre el sistema de transporte urbano de la ciudad, permitiendo identificar sus prioridades, la permanencia de sus cargos directivos y el abanico de instancias gubernamentales con las que interactúa, así como también centrando el foco de atención sobre los actores sociales que intervienen durante el proceso.

d) Recapitulación

Para los fines de esta investigación, el concepto de gobernanza nos permite, en primer lugar, enmarcar históricamente el contexto social que viene reconfigurado a escala global las lógicas de intervención estatal a partir de los años ochenta y que enfatizan la presencia cada vez más acentuada de diversos actores —sociales, privados, multilaterales y subnacionales— dentro de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas, así como el paso de modalidades directivas jerárquicas hacia otras formas de interacción más horizontales en los mecanismos de gobierno. En esa línea, nos ofrecen un marco para entender los desafíos que han emergido sobre el sistema de transporte urbano a partir de la década de 1990 y del 2000 —período en el que se ubica esta investigación— cuando se liberalizó, primero, y descentralizó, después, la gestión del sistema de movilidad de la Lima Metropolitana.

Por otro lado, el concepto de gobernanza también nos ofrece una marco general para desagregar los múltiples ámbitos en los que se desenvuelve la acción gubernamental en el sector del transporte urbano y, de esta forma, permite caracterizar mejor el conjunto de normas y arreglos de facto que están configurando la forma en la que se presta este servicio en la capital en cada uno de sus niveles: las pautas que definen la forma en la que se definen sus metas y prioridades (gobernanza pública), aquellas que condicionan la forma en la que hacen cumplir dichos mandatos (gobernanza administrativa) y las pautas que influyen en la forma en la que ocurren los

procesos directivos de las agencias encargadas de implementar las funciones específicas del sistema (gobernanza corporativa).

De esta manera, nos permitirá tener una visión del conjunto de normas y reglas que establecen los límites del ejercicio del poder público dentro del proceso de implementación de las políticas públicas de transporte urbano e hipotetizar la manera en la que estas condicionan las interacciones sobre el conjunto de autoridades, empresas y sociedad civil comprendidas dentro del sector de movilidad urbana en la ciudad de Lima Metropolitana. La tabla 1 expone las dimensiones y componentes que conforman el concepto de gobernanza tal y como ha sido desarrollado. Asimismo, presenta la propuesta de indicadores específicos que se han elaborado, seleccionando solamente aquellos componentes que se consideran que serán más útiles para analizar el presente caso de estudio.

Tabla 1

Dimensiones, componentes e indicadores del concepto de gobernanza

Concepto	Dimensiones	Componentes	Indicadores
1) Gobernanza	1.1) Gobernanza pública	1.1.1) Tamaño del sistema administrativo	Número de autoridades con competencia formal -basada en leyes- dentro del sistema de transporte de Lima Metropolitana
		1.1.2) Grado de discrecionalidad de los puestos directivos	Número de autoridades con competencias de facto dentro del sistema de transporte de Lima Metropolitana
		1.2.1) Facultades de las agencias gubernamentales	Presencia/ausencia de mecanismos de coordinación interinstitucional establecidos formal o informalmente
	1.2) Gobernanza administrativa	1.2.2) Grado de complementariedad y centralización del sistema administrativo	Funciones desempeñadas por cada una de las autoridades involucradas formalmente o de facto en el sistema de transporte urbano
		1.3.1) Proceso de toma de decisión de la agencia gubernamental	Número de casos de conflicto y/o cooperación entre la Municipalidad de Lima y otras autoridades gubernamentales (nacionales y subnacionales)
	1.3) Gobernanza corporativa	1.3.2) Relaciones intragubernamentales,	Tipo de actividades y procesos con mayor asignación presupuestal en la GTU
			Tipo de actividades y procesos con mayor carga de trabajo en la Municipalidad
			Número de casos de conflicto y/o cooperación entre las agencias de la Municipalidad de Lima

Nota: Elaboración propia sobre la base de Aguilar (2014).

1.2.2. El juego del poder en la política pública

Si la gobernanza resulta sumamente útil para caracterizar el conjunto de agencias gubernamentales involucradas —de manera formal o *de facto*— en la provisión del servicio de transporte público de Lima Metropolitana así como la pauta de interacciones que estas establecen entre sí, el concepto de “juego político” resulta sumamente útil para identificar al abanico de actores —políticos y sociales— que intervienen dentro de este mismo proceso así como las múltiples estrategias que tienen a su disposición para poder influir. Esta perspectiva resulta útil si se tiene en cuenta que, como se señaló en la primera sección de este capítulo, la literatura consultada destaca el rol clave que las empresas de transporte y sus alianzas con los políticos de turno han tenido en la implementación de la regulación del sistema de movilidad de la ciudad (Burga et al., 1990).

Para aproximarnos al concepto de “juego político”, hay que hacer referencia obligada a la propuesta de Charles E. Lindblom (1991) cuyo modelo analítico propone que las relaciones de intercambio establecidas entre diferentes tipos de actores con acceso privilegiado a las instancias de poder junto con los diversos mecanismos de control que tienen a su disposición son los determinantes últimos de los resultados de las acciones gubernamentales. Precisamente este término hace referencia al conjunto de interacciones, arreglos y equilibrios coyunturales que se establecen entre este universo de actores en la definición e implementación de las políticas públicas. Inevitablemente, este tipo de planteamiento lleva a preguntarse acerca del tipo de individuos y grupos sociales que deben ser considerados “actores políticos” en el proceso de formulación de las políticas públicas y acerca de los factores que condicionan su actuación (Lindblom, 1991). Pasaremos a aclarar estos dos puntos a continuación.

a) Los condicionantes del juego del poder

El condicionante fundamental de las interacciones políticas corresponde a la disponibilidad y eficacia del conjunto de mecanismos que se usan los actores involucrados en una determinada política pública para ejercer control o influencia sobre los demás y que pueden abarcar acciones como la persuasión, las amenazas y el intercambio de beneficios o relaciones de poder más institucionalizadas como la

autoridad. En términos simples, el autor define estos instrumentos como ofertas de premios y amenazas de castigos, así como también aquellas retóricas verdaderas o engañosas, que buscan cambiar las percepciones que los demás tengan sobre probables premios y castigos sin usarlos realmente. En gran medida, la disponibilidad de estos mecanismos se encuentra determinado por la diversidad de normas, legales e informales, que estructuran las interacciones políticas. En conjunto, todos ellos tienen el objetivo de adecuar los intereses de los demás involucrados con respecto a los fines del actor que los utiliza (Lindblom, 1991).

El autor propone entender mejor las interacciones y el control en el juego de poder a partir de percibir las como una mezcla de persuasión, intercambio y autoridad. Asimismo, resulta fundamental señalar que los controles que resultan del uso de estos mecanismos actúan en todas direcciones, no se ejercen por orden jerárquico y, consecuentemente, permiten el control mutuo entre todos los involucrados. Los jefes de diversas agencias gubernamentales trabajan inevitablemente mediante ajustes mutuos aun cuando nunca negocien explícitamente entre sí debido a que los recursos de uno pueden afectar la disponibilidad de recursos para otro sector (Lindblom, 1991).

Para los propósitos de esta investigación, resulta sumamente útil identificar la diversa gama de mecanismos de influencia disponibles con los que cuentan los actores involucrados dentro del sistema de movilidad urbana en Lima por dos razones. Por un lado, permite reconocer de manera más clara el peso o el grado de apalancamiento de cada uno de estos *stakeholders* sobre las políticas de transporte urbano de la ciudad y, de esta forma, explicar los resultados de estas iniciativas gubernamentales. De otro lado, de manera más amplia, facilita la tarea de identificar quiénes son realmente los actores que cuentan con poder dentro del sistema más allá de las atribuciones formales que estos puedan tener sobre el mismo. En ese sentido, para los fines de este trabajo, se entenderá que cualquier actor que haya ejercido —con algún grado de éxito— cualquier tipo de influencia sobre las políticas de transporte urbano de Lima Metropolitana durante el período que cubre este estudio será considerado un actor relevante dentro del sistema.

b) Los actores en la interacción

Un aspecto fundamental del modelo de Lindblom (1991) es la definición del tipo de actores que participan dentro del juego político. El autor parte de la propuesta de que, en los sistemas políticos actuales, los participantes activos que actúan de modo inmediato y próximo a las políticas públicas, constituyen una ínfima proporción de la población adulta. Como consecuencia de este planteamiento, el análisis del autor enfatiza el análisis de la multiplicidad élites que intervienen en el proceso de elaboración de las políticas públicas. A grandes rasgos, los actores de cualquier juego político pueden ser ubicados dentro de tres categorías: los decisores de políticas, grupos intermedios y los ciudadanos (Lindblom, 1991).

- **Los decisores de las políticas públicas**

En los sistemas políticos democráticos existe un conjunto de normas que exigen que ciertos cargos públicos deban ser elegidos y dispersan ampliamente el control de las políticas gubernamentales forzándolos a utilizar los mecanismos de control antes expuestos (intercambio de favores políticos, amenazas persuasiones, etc.) y a agruparse en organizaciones específicas como los partidos políticos con el fin de emplear conjuntamente los fondos y esfuerzos en provecho mutuo. En esa línea, se puede afirmar que la influencia directa en la elaboración de las políticas públicas está, en primer término, en manos de una élite de cargos públicos designados en las elecciones y de otros cargos nombrados por estos (Lindblom, 1991).

Dentro de esta categoría de actores, Lindblom (1991) identifica cuatro espacios específicos donde estos se desenvuelven y desarrollan lógicas de acción específicas: el ámbito legislativo²⁶, las instancias ejecutivas²⁷, los partidos políticos y los cuerpos burocráticos.

²⁶ Para los fines de esta investigación, utilizaremos este concepto en términos amplios refiriéndonos a instancias legislativas que pueden incluir no solo el Congreso sino también las Asambleas Sub-nacionales.

²⁷ Al igual que con el término Legislativo, abordaremos este concepto de manera amplia considerando que no solo la Presidencia sino también las Alcaldía funciona, en términos, con una lógica análoga.

Por un lado, los partidos gozan de cierto poder sobre los cargos electos en la medida que tienen la capacidad de condicionar los nombramientos en comités y agencias ejecutivas. En su interior existe todo un aparato organizado en camarillas de poder informales y cargos partidarios diversos que buscan organizar la cooperación interna de acuerdo a determinados fines, independientes de aquellos que maneja en las instancias legislativas y ejecutivas. La autoridad de la que gozan los líderes del partido les permite contar con medios para ejercer indirectamente mecanismos de control en los espacios antes definidos. Pueden, por ejemplo, condicionar cierto tipo de votaciones o posiciones dentro de la organización bajo la amenaza retirarle el apoyo a ciertos legisladores para que ocupen cargos relevantes o pueden mejorar su autoridad en el partido al ofrecerle a los miembros del ejecutivo y legislativo favores recíprocos²⁸ (Lindblom, 1991).

De otro lado, aunque el poder ejecutivo y legislativo son los encargados de establecer las principales líneas de acción del Gobierno, en la práctica, la burocracia es el actor encargado de implementarlas y cuyas decisiones terminan por darle la forma final a la manera en la que dichas iniciativas se ponen en práctica. Dentro del juego político, los funcionarios operan con los mismos métodos de control previamente especificados: autoridad, intercambio, persuasión y análisis. Todos ellos se utilizan tanto aisladamente como en cooperación con otros participantes con los que hay acuerdos en determinadas cuestiones. Estos últimos pueden ser legisladores o cargos importantes, incluso se forjan alianzas entre los funcionarios y diversos grupos de poder (Lindblom, 1991).

- **Los grupos intermedios**

Además de aquellos que desempeñan cargos públicos, un segundo tipo de élite que emerge en casi todos los sistemas políticos democráticos es aquel que agrupa a todo el conjunto de participantes especializados en política y que,

²⁸ En una línea más básica, proveen marcos cognitivos básicos a sus integrantes para que puedan guiarse en aspectos que no dominan: no hay legislador que pueda estar informado más que en un número reducido de temas, ante situaciones de incertidumbre los miembros del partido tanto en el ejecutivo como en el legislativo puede optar por seguir la línea que su organización le plantea (Lindblom, 1991).

aunque no necesariamente cuentan con autoridad formal dentro del sistema de toma decisiones políticas, cuentan con recursos extraordinarios para poder influir en los resultados de las iniciativas gubernamentales tales como líderes empresariales, grupos de interés, las agrupaciones de trabajadores, periodistas y líderes de opinión y funcionarios de otras unidades de gobierno subordinadas o provenientes de la cooperación internacional. Por su relevancia, Lindblom (1991) profundiza, sobre todo, en el rol que cumple la empresa privada y los grupos de interés en la definición de las políticas públicas.

Por un lado, la empresa privada adquiere un alto grado de influencia sobre las iniciativas gubernamentales en razón del tipo de funciones públicas —aunque no gubernamentales— que cumplen. Asuntos como el empleo, nivel de precios, las tasas de crecimiento y la provisión de diversos servicios públicos (como el transporte urbano) dependen en gran medida por las acciones establecidas en las empresas por sus directivos y llegan a afectar a todos los miembros de la sociedad. Debido a esta condición, el Gobierno opta, a menudo, por facilitar el acceso de las empresas a la consulta y participación en diferentes instancias de gobierno²⁹ (Lindblom, 1991).

Estos actores también recurren a sus propios mecanismos de control a través de la persuasión, intercambio y autoridad. Sus canales de comunicación privilegiados y frecuentes con los tomadores de decisiones hacen que sea más fácil la persuasión que ellos ejercen si se la compara con la influencia que puedan ejercer los ciudadanos de a pie. Su grado control sobre las políticas públicas funciona también a través del intercambio y que puede apreciarse en las diferentes acciones que llevan adelante para poder influenciar la arena

²⁹ En otras ocasiones, las empresas no plantean ninguna negociación explícita, ya que el Gobierno ofrece beneficios con la esperanza que haya una respuesta (un caso clásico es el incentivo a las inversiones mediante la baja de la tasa de interés). Por su parte, la autoridad formal se confiere a veces a empresarios y a sus organizaciones cuando los funcionarios se atienen a reglas especiales que exigen que la reglamentación o los nombramientos sean aceptados por ciertas empresas. Vale la pena resaltar nuevamente que los empresarios normalmente ejercen control sin prestar atención ni esfuerzo, simplemente se desenvuelven en ciertas circunstancias en las que tanto ellos como el gobierno saben que su actividad continuada depende de indulgencias, beneficios, privilegios e incentivos (Lindblom, 1991).

electoral a través de la propaganda, las relaciones públicas en los medios de comunicación y el financiamiento de campañas electorales (Lindblom, 1991).

Junto con la empresa privada, puede designarse a los grupos de interés como otra variante más dentro de este tipo de élite. El autor define este término como todas aquellas organizaciones e interacciones a través de las cuales los individuos y grupos privados sin autoridad gubernamental pretenden influir en las políticas públicas, junto con las interacciones e influencias de los funcionarios de gobierno que van más allá del uso directo de su autoridad³⁰. Por lo general, estos grupos están compuestos por personas con gran influencia o con mucho tiempo y experiencia en la actividad política (Lindblom, 1991).

A menudo, los grupos de interés cumplen un rol importante en realizar análisis para los funcionarios públicos que les permiten identificar las implicaciones positivas que pueden tener para ellos la implementación de determinadas políticas. Adicionalmente, las rutinas de decisión preestablecidas por los cargos públicos, a menudo, conceden participación a los líderes de los grupos de interés que se perciben como representantes con derecho a ser considerados según la ley. También pueden prestar apoyo durante las campañas electorales. Finalmente, dado que las reglas que rigen los sistemas democráticos

³⁰ El autor destaca la importancia de estos actores para desempeñar tres funciones fundamentales que todo sistema político requiere. En primer lugar, la clarificación y articulación de las necesidades del ciudadano. Estas agrupaciones crean un intercambio informativo entre los líderes de diversas organizaciones —mejor informados— y el resto de sus miembros. Asimismo, la competición entre estos líderes para conseguir asociarse logra resolver muchas veces las diferencias de opinión. Ambos procesos cumplen un rol pedagógico para el ciudadano interesado en las controversias públicas y les ayuda a decidir qué intermediarios pueden servir mejor a sus intereses. En segundo lugar, la formulación de una agenda política viable. En esta línea, entendiendo que todo proceso más o menos eficiente de elaboración de políticas públicas requiere reducir el número de alternativas disponibles a una cifra manejable, se aprecia que estos actores cumplen el rol de la búsqueda de beneficios comunes, preferencias, deseos, intereses o estrategias que permitan atraer las opciones de un gran número de personas e integrarlas en torno a ciertos acuerdos comunes. En tercer lugar, la delegación del control y la influencia. Muchas veces la afiliación a estas organizaciones tiene poco que ver más con el deseo de beneficios privados que estos pueden obtener a partir de su afiliación que con el deseo de participar el proceso de las políticas públicas. En ese sentido, en muchos grupos de interés recae la labor de vigilar y velar por los intereses de sus miembros (Lindblom, 1991).

distribuyen la autoridad en múltiples niveles dispersando en consecuencia la capacidad de vetar una política, los grupos de interés convergen en personas que pueden ejercer este derecho. Estos solo necesitan influir en una de las muchas personas o instituciones con esta potestad para frenar las iniciativas que van contra sus intereses (Lindblom, 1991).

- **Los ciudadanos**

Además de todos los actores antes identificados dentro del juego de poder, se encuentra la masa de ciudadanos. Estos imponen limitaciones a los decisores de políticas a través de la emisión periódica del voto y otras formas de participación política. Aunque conforman la categoría más amplia dentro del grupo de participantes en una determinada política, de manera aislada, tienen poca relevancia dado que enfrentan cotidianamente amplias restricciones para participar o tener una cuota de poder importante en este tipo de interacciones debido a un conjunto de circunstancias: la complejidad y multiplicidad de participantes de los intercambios políticos, las reglas democráticas que apuntan más al aseguramiento de la libertad que a asegurar la participación ciudadana, la privilegiada posición de la empresa privada, entre otros.

Dentro del abanico de restricciones que estos actores enfrentan para la participación política, sobresalen las desigualdades sociales que facilitan que ciertos ciudadanos sean más activos que otros: no todos tienen los mismos recursos, tiempo, contactos y educación suficiente como para poder procesar la información necesaria acerca de los asuntos públicos, así como mantener una actividad política sostenida. Esta condición no implica que todos los ciudadanos están privados de la capacidad de influir en la arena política, simplemente significa que algunos tienen más capacidad de ejercer poder que otros.

c) Recapitulación

Una vez identificadas las dimensiones que caracterizan las reglas y procedimientos que involucra el proceso de gobierno del sector de transporte urbano a través del concepto de gobernanza, el concepto de juego político propuesto por

Lindblom (1991) resulta fundamental pues permite identificar de manera clara todo el conjunto de actores que potencialmente tendrían algún grado de influencia sobre los resultados de las políticas de transporte urbano de Lima Metropolitana durante el período 2007-2014 así como el tipo de mecanismos de influencia que cada uno de ellos dispone idealmente para ejercer poder sobre este tipo de iniciativas gubernamentales.

En suma, ofrece la oportunidad de adentrarse en un nivel de análisis que permite formular hipótesis precisas acerca de los actores que potencialmente podrían aparecer en la implementación de la política de transporte urbano, las lógicas que los guían y los posibles desenlaces de las interacciones que establecen entre sí. De esta manera, en la presentación de los hallazgos, se podrá corroborar empíricamente si es que efectivamente cada una de estas categorías de actores influyó en el sistema de movilidad de la ciudad y también la manera en la que lo hizo. La tabla 2 expone las dimensiones y componentes que conforman el concepto de juego político tal y como ha sido desarrollado. Asimismo, presenta la propuesta de indicadores específicos que se han elaborado, seleccionando solamente aquellos componentes que se consideran que serán más útiles para analizar el presente caso de estudio.

Tabla 2

Dimensiones, componentes e indicadores del concepto de juego político

Concepto	Dimensiones	Componentes	Indicadores
2) Juego de poder	2.1) Mecanismos de influencia a disposición	2.1.1) Tipo de mecanismo de influencia utilizado	Mecanismos usados por los <i>stakeholders</i> para influir en la política de transporte urbano de la MML
			Presencia/ausencia alianzas formales e informales- entre los regidores oficialistas y los opositores para la regulación y fiscalización del transporte
			Presencia/ausencia de procesos de negociación entre los regidores oficialistas y los opositores en la regulación y fiscalización del transporte
			Presencia/ausencia de confrontación entre los regidores oficialistas y los de oposición en la regulación y fiscalización del transporte
	2.2) Actores	2.2.1) Tipo de élite política involucrada en la interacción	Presencia/ausencia de alianzas —formales o informales— entre la Municipalidad y los actores afectados
			Presencia/ ausencia de procesos de negociación entre la Municipalidad y los actores afectados
			Presencia/ ausencia de confrontación entre la Municipalidad y los actores afectados
			Presencia/ausencia de alianzas —formales o informales— entre la Municipalidad y las organizaciones, grupos de interés y organismos multilaterales vinculadas al transporte
			Presencia/ ausencia de procesos de negociación entre la Municipalidad y las organizaciones, grupos de interés y organismos multilaterales vinculadas al transporte
			Presencia/ ausencia de confrontación entre la Municipalidad y las organizaciones, grupos de interés y organismos multilaterales vinculadas al transporte

Nota: Elaboración propia sobre la base de Lindblom (1991).

1.2.3. Fortaleza de las agencias estatales

Además del esquema institucional que ha regido el gobierno del transporte urbano en Lima Metropolitana, así como la tangible influencia de determinados actores económicos (las empresas de transporte urbano de la ciudad de Lima), la literatura consultada en la primera sección de este capítulo ha destacado las enormes falencias de las agencias encargadas de gobernar el sistema de movilidad urbana de la ciudad como uno de los principales condicionantes de los pobres resultados de las políticas vinculadas a este sector durante las últimas décadas (Bielich, 2009b; Defensoría del Pueblo, 2008; Banco Interamericano de Desarrollo, 2016). En ese sentido, el concepto

de fortaleza estatal nos ofrece una entrada útil profundizar acerca de los principales recursos — económicos, humanos, logísticos y presupuestarios— con los que cuentan estas instancias para llevar adelante las tareas que tienen asignadas sobre el sistema de movilidad urbana, así como el grado autonomía que estas pueden llegar a tener sobre intereses de carácter político y económico.

Tal y como lo advierte Dargent (2012), los estudios sobre fortaleza estatal están llenos de diversos conceptos que nos permiten identificar muchas y muy sutiles características del Estado. En líneas generales, todos los autores consultados coinciden con Skocpol (2007) en considerar las dimensiones de capacidad y autonomía como los elementos esenciales de la fortaleza estatal así como también a formularlas como dimensiones analíticamente separables³¹. Por lo general, ambas dimensiones han sido pensadas para referirse al *stock* de recursos técnico-administrativos que cuentan las diversas organizaciones estatales, sin embargo, también hay quienes señalan la relevancia de tener en cuenta el conjunto de recursos “políticos” que, aunque son más difíciles de medir, son igualmente relevantes para definir el éxito de una determinada política pública (Repetto, 2004). Nuestra propuesta entiende que todas estas dimensiones —aunque están relacionadas— son independientes y distintas entre sí. Es decir, en la realidad puede ocurrir que una agencia estatal manifieste alguna de estas dimensiones sin tener que presentar necesariamente todas las demás como consecuencia de esto.

a) Capacidad

Diversos autores se han referido a esta dimensión del concepto de “fortaleza estatal” con distintos nombres. Todos coinciden en señalar que esta refiere básicamente a la eficacia, es decir, a la habilidad de diversas agencias estatales e instancias gubernamentales para formular y ejecutar determinadas metas o iniciativas predefinidas. Algunos, como Fukuyama (2004), incluyen también la noción de eficiencia, es decir, el requisito de que las metas que las agencias estatales se establecen deban cumplirse al menor costo posible, con transparencia y sin corrupción. Asimismo, todas estas

³¹ Recientemente, autores como Giraudy (2012), Soifer y Vom Hau (2008) han destacado también la dimensión espacial de la fortaleza estatal.

definiciones coinciden medir esta dimensión a partir los medios económicos, organizacionales, humanos y técnico-administrativos con los que cuentan los aparatos estatales para realizar sus objetivos (Skocpol, 2007; Fukuyama, 2004; Repetto, 2004; Dargent, 2012; Bersch et al., 2017).

Si hablamos en términos de la problemática sobre la que nos interesa profundizar en esta investigación, esta dimensión constituye una herramienta fundamental para poder analizar los recursos y herramientas con las que cuentan las agencias estatales y diversas instancias gubernamentales vinculadas al sistema de transporte urbano de la ciudad de Lima para llevar a cabo sus tareas. Una cuestión de la mayor relevancia entonces es establecer los diversos componentes que abarca el concepto de “capacidad”. Esta revisión resultará útil para poder embarcarnos posteriormente en la construcción de indicadores de medición pertinentes. Un repaso general de los autores mencionados, nos da una multiplicidad de estándares a partir de los cuales evaluar y desagregar y medir el concepto. En todos estos trabajos, los siguientes criterios se repiten permanentemente.

- **Financiamiento:** Referidos a la disponibilidad y fuentes de recursos económicos y físicos con las que cuentan las agencias gubernamentales para llevar a cabo sus tareas. Asimismo, esta sección incluye el grado de flexibilidad posible en la recaudación y empleo de estos medios.
- **Captación y administración de recursos humanos:** Esta sección se refiere a la existencia o no de procedimientos independientes, estandarizados y meritocráticos de reclutamiento de personal y promoción laboral que ofrezcan oportunidades a los funcionarios de hacer carrera en la institución (políticas de captación, salariales, desarrollo de una carrera, etc.).
- **Grado de profesionalización y especialización:** Se refiere al tipo de personal de una agencia, a su nivel profesional y/o de cualificación técnica y a la proporción de servidores que son esenciales para el funcionamiento de la agencia (aquellos que por su grado de experiencia son difícilmente reemplazables).

- **Grado de articulación organizacional:** Se refiere, en términos amplios, a los medios organizativos a través de los cuáles la agencia interactúa con el entorno. Implica una variedad de elementos como: organización interna y asignación de tareas, habilidad para formular y coordinar políticas, nivel de planificación del gasto, existencia de auditorías, etc. En suma, se refiere a la capacidad de la institución para adoptar decisiones y movilizar sus recursos con el fin de afectar —positiva y negativamente— a otros actores.

b) Autonomía

Dargent (2012) y Bersch et al. (2017) comparten similares conceptualizaciones de esta dimensión. Ambos textos identifican que la autonomía se refiere a la ausencia de influencias externas e indebidas en las decisiones de las agencias estatales, así como también el aislamiento de las mismas con respecto a intereses y presiones particulares. En síntesis, los autores resaltan que esta característica alude a la diferenciación de los objetivos de las diversas instancias estatales con respecto a los de otros actores sociales. Además de ello, ambos textos también proponen diferenciar dos componentes dentro de esta variable. Por un lado, la autonomía con respecto a actores y presiones políticas (lo que comúnmente llamamos politización de los cargos públicos) y, por otro lado, la autonomía de la burocracia con respecto a diversos sectores de la sociedad³².

³² Una de las autoras que ha más trabajado acerca de las condiciones que permiten mejorar los niveles de autonomía de las agencias estatales con respecto a intereses políticos es Barbara Geddes (1990). El estudio que ella realiza acerca de la política brasileña la lleva a concluir que, en los países en desarrollo, los individuos más capaces de socavar la autonomía de las agencias estatales pueden no ser fuertes grupos de intereses o sindicatos sino los mismos políticos que tratan de gastar los recursos escasos en comprar apoyo político a través de redes clientelares o evitar reformas trascendentales en orden de no perder su base electoral. De acuerdo a esta perspectiva, una condición inherente a cualquier sistema político es la presión existente por desviar los recursos burocráticos de diversas agencias estatales que les impiden mejorar su acceso a recursos, principalmente medios de reclutamiento meritocrático, disponibilidad de personal capacitado y fondos. En esa línea, las reformas que apunten a incrementar las capacidades pueden ocurrir solamente cuando se combinan líderes poseedores de medios -materiales y simbólicos- suficientes para llevar a cabo sus intenciones y cuándo estos pueden esperar beneficiarse de estas reformas lo suficiente como para sopesar los costos de perder ventajas electorales. La definición de estos incentivos dependerá exclusivamente de las características del sistema político y de los roles que ocupen estos políticos.

Resulta importante en este punto realizar tres precisiones con respecto al concepto de autonomía que estamos esbozando. En primer lugar, se trata de una dimensión cambiante. La autonomía no es un rasgo fijo de ningún sistema político, aparece y desaparece debido a coyunturas particulares. En ese sentido, se configura de acuerdo a los márgenes que le da la estructura social (Skocpol, 2007).

En segundo lugar, este concepto no implica necesariamente una acción estatal coherente y cohesionada. Con frecuencia, las iniciativas autónomas emprendidas por las agencias gubernamentales pueden ser absurdas, insuficientes, estar mal dirigidas, fragmentadas y pueden llegar incluso a ser contradictorias. Sin embargo, tampoco puede descartarse de antemano la posibilidad de que existan iniciativas elaboradas fuera del alcance de los actores sociales y orientadas en dirección opuesta a sus intereses (Skocpol, 2007).

En tercer lugar, debe comprenderse que la acción estatal nunca es realmente desinteresada por completo. Esto es así por dos razones. La primera es que las acciones gubernamentales siempre benefician algunos intereses sociales y perjudican otros. La segunda es que estas iniciativas autónomas adoptarán normalmente formas que traten de reforzar la autoridad, la duración y el control social de la organización del Estado cuyos responsables generaron las políticas o ideas de actuación pertinentes (Skocpol, 2007).

c) Recapitulación

Una vez que se ha caracterizado el tipo de vínculos que existen entre las diversas agencias involucradas -formalmente o *de facto*—en el sistema de movilidad urbana de la ciudad de Lima y que se identificado también la multiplicidad de potenciales actores sociales y políticos con algún grado o mecanismo de influencia dentro del mismo, el concepto de fortaleza estatal y sus diferentes dimensiones permitirá dar cuenta de la diversidad de recursos con los que cuentan las agencias estatales —en este caso, la GTU— para afrontar las diversas tareas que se les han asignado.

En suma, el concepto ofrece una entrada para poder formular hipótesis acerca de las correlaciones de poder que se registraron entre las agencias encargadas de implementar las políticas de transporte urbano y otros actores involucrados en el

sistema. De esta manera, permitirá dar cuenta, en parte, de los resultados de las diversas iniciativas que se han emprendido sobre el sector durante el período que cubre este estudio. La tabla 3 expone las dimensiones y componentes que conforman el concepto de fortaleza estatal, tal y como ha sido desarrollado. Asimismo, presenta la propuesta de indicadores específicos que se han elaborado, seleccionando solamente aquellos componentes que se consideran que serán más útiles para analizar el presente caso de estudio.

Tabla 3

Dimensiones, componentes e indicadores de la fortaleza estatal

Concepto	Dimensiones	Componentes	Indicadores
3) Fortaleza de las agencias estatales	3.1) Efectividad	3.1.1) Mecanismos de financiamiento	Asignación presupuestal dentro de la Municipalidad en cada una de las gestiones para el desempeño de funciones vinculadas al transporte urbano Disponibilidad de recursos físicos para el adecuado desempeño de las tareas en cada subgerencia Presencia / ausencia estrategias de captación de fuentes extraordinarias de financiamiento y recursos físicos Presencia / ausencia de mecanismos formales e informales de reclutamiento del personal de la agencia
		3.1.2) Captación y administración de recursos humanos	Presencia / ausencia de mecanismos formales e informales de capacitación del personal de la agencia Nivel de rotación de personal de los funcionarios de diversas subgerencias Escala salarial del personal de la agencia en relación a otros puestos similares en el ámbito público o privado
		3.1.3) Grado de profesionalización y especialización de la agencia	Nivel instrucción superior del personal de la GTU
		3.1.4) Grado de articulación organizacional	Presencia/ ausencia de ajustes formales o informales al diseño de la organización y funciones de la Municipalidad para el desarrollo de las funciones de regulación y fiscalización Presencia / ausencia de redes extendidas con empresas privadas o grupos de interés
	3.2) Autonomía	3.2.1) Autonomía de actores sociales	Presencia / ausencia de acciones que afectaran los intereses de empresas o grupos de interés Presencia / ausencia de estrategias tomadas frente a intrusiones de empresas o grupos de interés
		3.2.2) Autonomía de actores políticos	Presencia / ausencia de estrategias tomadas frente a intrusiones políticas Grado de politización de los cargos designados y de los servidores de la agencia

Nota: Elaboración propia sobre la base de Dargent (2012) y Bersch et al. (2017).

1.3. Modelo de análisis

Tal y como lo adelantamos al final de cada sección, cada uno de los conceptos propuestos nos permite identificar cada uno de los factores que podrían estar influenciando el accionar de la GTU dentro del sistema de transporte urbano de Lima. El concepto de “gobernanza” nos permitirá caracterizar el conjunto de normas que definen la diversidad de procedimientos mediante las cuales el gobierno —en cada uno de sus niveles nacional, provincial y distrital— interactúa para definir y abordar las problemáticas del sector.

En ese sentido, el concepto nos permite identificar las diferentes dimensiones a través de las cuales se organiza hoy en día el estado sectorial y espacialmente a nivel de la toma de decisiones (gobernanza pública), de los sistemas administrativos que se disponen para poner en marcha dichas decisiones (gobernanza administrativa) y de las medidas específicas que toman las agencias encargadas de implementar directamente dichas políticas (gobernanza corporativa). De esta manera, constituye una herramienta útil que hace visible los potenciales (des)arreglos institucionales y cuellos de botella que pueden existir entre y dentro las diversas agencias encargadas de proveer determinados bienes públicos, para nuestro caso, el sistema de transporte urbano.

Por su parte, el concepto de “juego de poder” permite mapear a los actores con potencial acceso privilegiado a las instancias de poder vinculadas al sistema de transporte urbano, los diferentes mecanismos de los que dispone cada uno para lograr influir sobre los demás y la diversidad de interacciones posibles de configurarse a partir de ambas durante la implementación de las políticas públicas vinculadas al sistema de transporte urbano. Asimismo, este concepto también llama la atención acerca de la manera en la que las normas —formales e informales— condicionando los resultados posibles de dichas interacciones. En suma, este término es útil para comprender la manera en la que las diversas lógicas de intercambio entre los *stakeholders* definen cómo estas se llevan a la práctica las reglas y procedimientos que componen toda política pública.

En tercer lugar, el concepto de “fortaleza estatal”, nos permite dar cuenta del stock de recursos administrativos y políticos con los que contaron las agencias encargadas de implementar diversas funciones de la política de transporte urbano —en

este caso, la GTU— así como el grado de exposición que estas recibieron con respecto a influencias políticas indebidas. De la misma manera, nos permite hacer visible la manera en la que la variación en este tipo de recursos puede haber conllevado a diferentes tipos de reconfiguraciones en las interacciones que estas agencias establecieron con otro tipo de actores, estatales o sociales. En ese sentido, resulta útil para analizar los potenciales cambios que pueden haber ocurrido en las relaciones, procesos y normas que conformaban el sistema de transporte urbano.

Además de hacer explícita la utilidad explicativa de cada uno de los conceptos propuestos, es importante hacer visible también los posibles vínculos que estos pueden establecer entre sí. En ese sentido, no se puede dejar de mencionar que cada uno se refiere y da cuenta de un nivel de generalidad distinto de la implementación de las políticas públicas y, por lo tanto, cada uno condiciona la manera en la que el otro se desenvuelve. De esta manera, tenemos que, en un nivel general, el concepto de gobernanza al señalar el conjunto de reglas y pautas que configuran el proceso de toma de decisiones y puesta en práctica de las mismas también da luces acerca del tipo de actores que estas mismas normas habilitan para participar en las interacciones políticas, así como también limita el tipo de mecanismos que cada actor puede utilizar para lograr sus fines, dando a las interacciones políticas algún grado de previsibilidad mínimo.

Por su parte, a un nivel intermedio, los resultados de las interacciones políticas entre los actores refuerzan este tipo de normas reforzando un tipo de relación específica entre los diversos actores —estatales y no estatales— que están involucrados dentro de un determinado sector y, por ende, condicionando las funciones que cada agencia gubernamental desempeña.

A un nivel más detallado, los recursos con los que las agencias estatales cuentan y son capaces de movilizar condicionan el tipo de objetivos específicos que cada agencia gubernamental puede plantearse y es capaz de lograr de acuerdo al tipo de atribución que desempeña. De esa manera, influye de manera directa en la forma particular en la que cada función se lleva a la práctica en el sistema.

A pesar de haberlo planteado como una relación jerárquica en la que los niveles más amplios condicionan a los ámbitos más detallados de la implementación, sucede también que existen mutua interdependencia entre cada uno de estos ámbitos y

que, en ese sentido, cada uno de ellos puede influir en el otro. En ese sentido, puede entenderse también que determinados cambios en el tiempo en el stock de recursos que una agencia gubernamental pueden lograr cambios en las correlaciones de fuerza temporales entre los diversos actores que interactúan entre sí. Si estas modificaciones son sostenidas, pueden incluso llegar a reconfigurar el tipo de relaciones y llegar a crear nuevas reglas que refuercen, contradigan o complementen a las que están establecidas y se promulguen de manera formal o se implementen de manera informal. La figura 1 hace explícita la forma en la que este estudio de caso concibe que se vinculan cada una de las tres variables expuestas ante

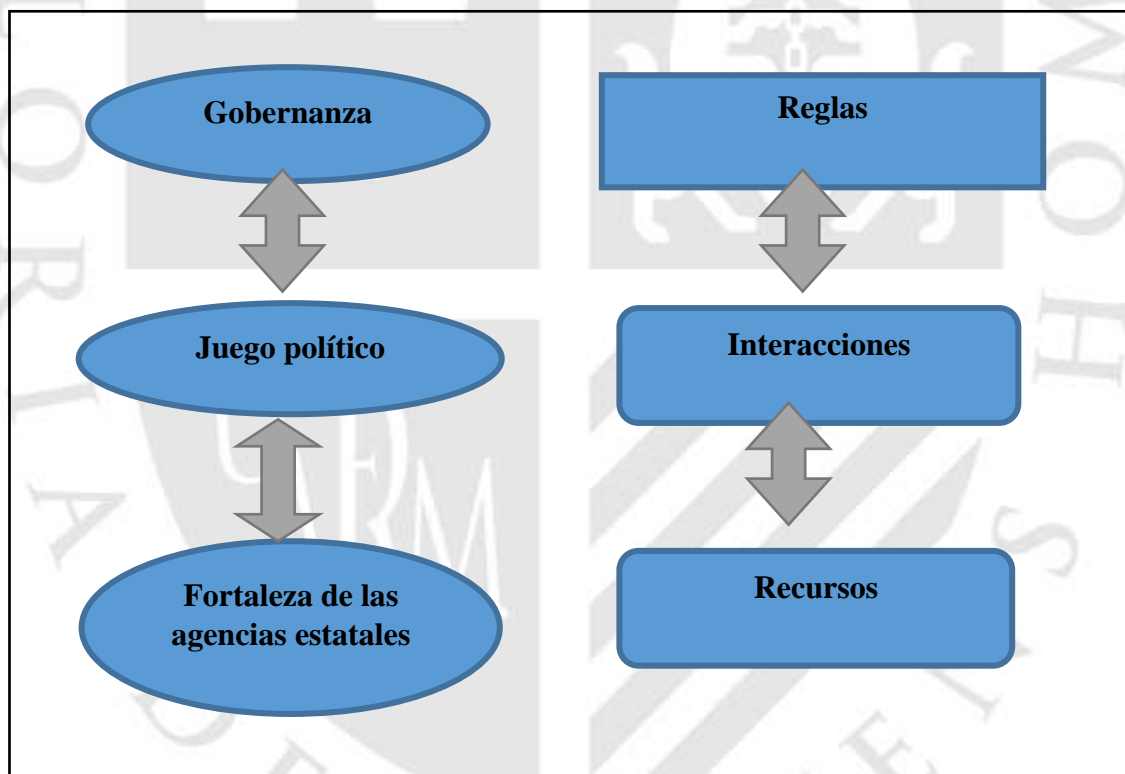


Figura 1. Relación entre las variables de análisis del transporte urbano de Lima.

CAPÍTULO II: MARCO METODOLÓGICO

El presente trabajo aborda el sistema de transporte urbano de Lima debido a que se considera que este tema ofrece una perspectiva privilegiada para poder analizar el accionar del Estado y los múltiples vínculos que este establece con actores sociales de diverso tipo. Se trata de un caso de estudio relevante en la medida que este sector representa uno de los casos paradigmáticos de menor éxito a la hora de tratar de imponer un marco regulatorio básico capaz de involucrar a todos los actores que comprenden el sector.

Diversos autores como Sánchez-León (1978), De Soto (1987), Burga et al. (1990) y Bielich (2009a, 2009b) presentan evidencias en ese sentido al registrar de manera constante que los dos hechos fundamentales que han acompañado la trayectoria de la acción gubernamental sobre el sector ha sido la permanencia y el paulatino crecimiento de la informalidad³³, así como los reiterativos retrocesos de las agencias estatales en sus intentos por regular a las empresas de transporte. Ambos constituyen fenómenos que nos indican dos aspectos de una misma problemática: un Estado que, por diversas razones, falla en reiteradas ocasiones a la hora de hacer cumplir un marco regulatorio básico sobre determinados actores y sobre la ciudadanía en general. A pesar

³³ Por el término “informalidad” nos referimos al conjunto de acciones y actividades lucrativas llevadas adelante por los actores económicos que no se adhieren a las normas legales, que están excluidas de la protección y beneficios de la ley y que involucran la producción y comercialización de bienes y servicios lícitos —a diferencia de las actividades ilegales— sólo que a través de procedimientos que están al margen de los marcos normativos establecidos. Esta definición abarca un conjunto de realidades que varían de acuerdo a los objetivos por los cuáles los individuos, las empresas o los hogares optan por obviar las regulaciones estatales y que no son mutuamente excluyentes entre sí: 1) la producción y venta de bienes y servicios de subsistencia; 2) las iniciativas de empresas formales orientadas a aumentar su flexibilidad gerencial y reducir sus costos a través de la subcontratación; 3) las iniciativas de pequeñas empresas orientadas a la acumulación de capital a través de la movilización de lazos de solidaridad grupal (Portes, 2010).

de estos importantes hallazgos, encontrados en estudios con diversos enfoques, la revisión de literatura revela también que aún subsisten algunos vacíos importantes en lo que respecta al análisis del rol del Estado dentro del sistema de transporte urbano, sobre todo, a nivel subnacional.

Ante la persistencia histórica de ambos fenómenos, esta tesis busca aportar en cubrir este vacío en la literatura existente profundizando en las dificultades que enfrentan cotidianamente las agencias estatales para desplegarse sobre el territorio y la sociedad, pero haciendo énfasis en la dinámica que ocurre a nivel provincial. Bajo esta línea, se buscará responder a la pregunta acerca de cuáles son los factores que han afectado el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del sistema de transporte urbano de la Municipalidad de Lima Metropolitana.

La revisión de la literatura no solo permite identificar claramente las problemáticas que históricamente han caracterizado el transporte urbano en la ciudad de Lima sino también permite dar luces con respecto a los diferentes fenómenos que tienen repercusiones concretas en el sector y pueden estar contribuyendo a reproducir dichas problemáticas. Esto nos permite formular interrogantes e hipótesis más específicas para identificar las variables que pueden estar afectando el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización de la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como la manera en la que estas vienen afectando el desempeño de dichas funciones durante el período 2007-2016.

2.1. Objetivos e hipótesis de la investigación

Tal y como se mencionó en la introducción a este capítulo, en un plano general, este estudio busca contribuir a analizar los condicionantes que enfrenta el Estado peruano a la hora de implementar sus decisiones y de establecer un marco de funciones regulatorias básicas. Esto se hará a través del registro de su accionar a lo largo del tiempo en uno de los sectores que, históricamente, mayores dificultades han presentado para su despliegue: el sistema de transporte urbano. Tomando esta meta como referente, el objetivo principal que este estudio se plantea es el de identificar los factores que influyeron sobre la implementación de las funciones de regulación y fiscalización de la Municipalidad Metropolitana de Lima sobre el sistema de transporte urbano durante el

período 2007-2014, así como describir la manera en la que estos influenciaron las mismas.

La revisión bibliográfica de investigaciones similares para el contexto limeño que se ha realizado en el capítulo anterior nos ha permitido identificar que, a lo largo de la historia reciente de la ciudad, tres tipos de condicionantes han influenciado la implementación de las políticas de transporte urbano en la ciudad: 1) factores institucionales vinculados a la organización del sector transporte y de la ciudad; 2) factores políticos vinculados a las interacciones que se han establecido entre los actores estatales y sociales vinculados al transporte urbano de la ciudad; 3) factores técnicos y administrativos de las agencias encargadas de implementar este tipo de políticas. El desarrollo del marco teórico ha permitido enmarcar estos elementos dentro de la literatura académica actual sobre el tema y agruparlos en torno a tres conceptos acotados. A partir ambos tipos de revisiones bibliográficas -una de carácter histórico y una de carácter más conceptual- definiremos las hipótesis a ser corroboradas por esta investigación.

En primer lugar, la hipótesis general que se tratará de comprobar a lo largo del presente estudio es que durante el período 2007-2014, el ejercicio de las funciones de regulación y fiscalización desarrolladas por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima ha sido influido simultáneamente por el esquema de *gobernanza* territorial y sectorial de la ciudad, el *juego de poder* establecido entre los actores involucrados en el sector y por la *fortaleza técnica y administrativa* de las agencias encargadas de implementar esas funciones.

La figura 2 representa de manera visual la relación que existe entre estos tres conceptos y las funciones municipales que serán analizadas. En el mismo, la columna de la izquierda representa las variables independientes: gobernanza, juego político y fortaleza de las agencias estatales (variables X). Del otro lado, la columna de la derecha representa las variables dependientes: regulación y fiscalización del transporte urbano en Lima Metropolitana (variables Y). Es en base a este esquema que los capítulos III y IV aportarán evidencia que permita dar sustento a las hipótesis que derivan del mismo.

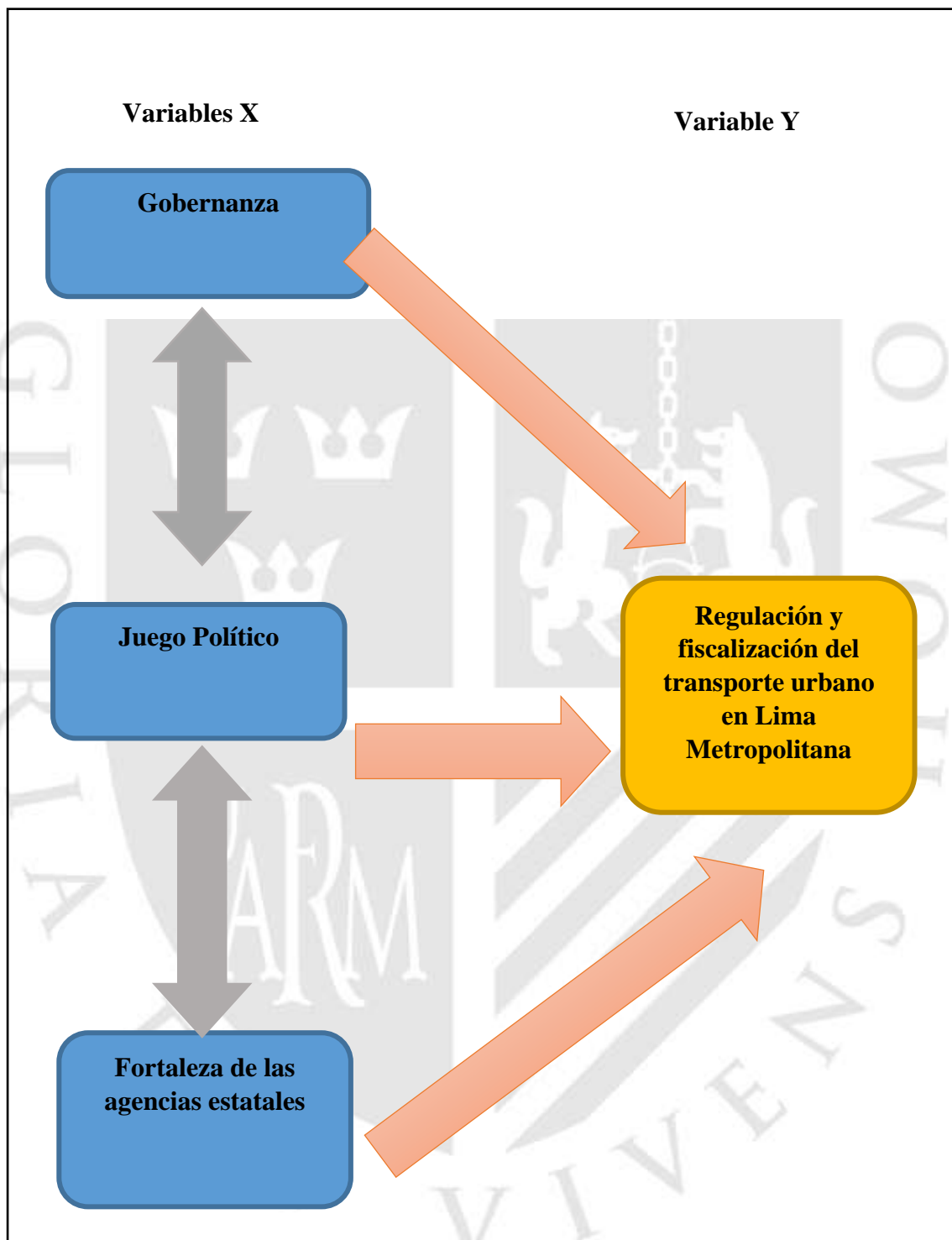


Figura 2. Hipótesis general de la investigación.

Como se mencionó anteriormente, el estado de la cuestión y el marco conceptual propuestos para esta investigación no solo nos permiten precisar cuáles han sido las variables que han condicionado la implementación de las funciones de regulación y fiscalización dentro de la ciudad de Lima, sino que, además, permiten

generar hipótesis acerca de la forma en la que estas variables han condicionado el desarrollo de las funciones antes especificadas. Dado que se han identificado conceptos acotados, capaces de ser desagregados en componentes más simples, se pueden formular hipótesis más específicas acerca de la manera en la que estas variables han influido en la regulación y fiscalización del sector de transporte urbano de Lima. A continuación, se expondrán cada uno de los objetivos específicos de esta investigación, así como las hipótesis que se derivan de los mismos a partir de lo formulado en el capítulo anterior.

Objetivo específico N° 1: Determinar si el diseño institucional del sector transporte urbano de la Ciudad de Lima influyó en el desarrollo de las funciones de regulación y fiscalización de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el período 2007-2014.

Hipótesis específica N° 1: El esquema de gobernanza de la ciudad de Lima y del transporte urbano contempla un elevado número de agencias ejecutivas, un amplio nivel de discrecionalidad atribuido a las mismas, recurrentes superposiciones de competencias entre niveles de gobierno y entre las agencias de un mismo nivel gubernamental, así como escasos espacios de coordinación efectivos para las agencias involucradas. Esto generó imprevisibilidad en el conjunto de entidades gubernamentales involucradas, inestabilidad en el conjunto de vínculos que las mismas establecían entre sí y conflictos entre ellas para el ejercicio de las acciones de regulación y fiscalización llevadas adelante por la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el período 2007-2014.

Objetivo específico N° 2: Determinar si los actores políticos ligados a cada gestión edil y los actores sociales vinculados a la política de transporte urbano de Lima influyeron en el desarrollo de las funciones de regulación y fiscalización de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el período 2007-2014.

Hipótesis específica N°2: El juego político establecido dentro del sector de transporte urbano de la ciudad de Lima involucró principalmente a funcionarios electos de diverso tipo (regidores municipales, funcionarios de la Alcaldía de Lima y líderes de los partidos políticos en el poder), burócratas de

las agencias gubernamentales responsables de llevar a cabo las funciones del sistema de movilidad y a las mismas empresas prestadoras del servicio. La manera en la que cada uno de estos actores movilizó los mecanismos de influencia a su disposición (persuasión, autoridad, intercambio y amenazas) condicionó que las iniciativas y reformas planteadas por los altos cargos de la Municipalidad Metropolitana de Lima sean reformuladas, parcialmente modificadas o abiertamente desafiadas y que, en consecuencia, se programaran acciones de regulación y fiscalización distintas a las planificadas inicialmente por cada gestión durante el período 2007-2014.

Objetivo específico N° 3: Determinar si la disponibilidad de recursos técnico-administrativos de la Municipalidad Metropolitana de Lima influyó en el desarrollo de sus funciones de regulación y fiscalización durante el período 2007-2014.

Hipótesis específica N° 3: La fortaleza de las agencias pertenecientes a la Municipalidad Metropolitana de Lima encargadas de llevar adelante las funciones de regulación y fiscalización del sistema de transporte urbano de Lima durante el período 2007-2014 estuvo restringida debido a la poca disponibilidad de medios de financiamiento, la ausencia de mecanismos de captación y capacitación de recursos humanos, el insuficiente soporte político y la oposición de los grupos afectados por el desempeño de dichas funciones. Esta situación limitó el tipo de acciones específicas de regulación y fiscalización que pudieron ser priorizadas por dichas agencias, así como el alcance y la eficacia con la que estas pudieron ser puestas en marcha en la práctica.

2.2. Alcance y diseño de la investigación

La presente investigación puede catalogarse como un estudio de alcance exploratorio. Dado que el objetivo general de la misma es identificar los factores que influyeron sobre las funciones de regulación y fiscalización de la Municipalidad Metropolitana de Lima, se busca examinar un tema que —como se ha explicado en el

primer capítulo— aunque no es nuevo, ha sido poco estudiado y sobre el cual aún subsisten numerosas interrogantes e hipótesis que faltan reforzar empíricamente. En ese sentido, como lo señalan Hernández, Fernández y Baptista (2014b), este tipo de investigaciones apuntan a obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo investigaciones futuras, identificar conceptos o variables promisorias para explicar los fenómenos observados y relaciones potenciales entre las mismas, así como establecer prioridades, tendencias y contextos que deben ser abordados con mayor detenimiento.

En cuanto al diseño de la investigación, se ha considerado que la estrategia más adecuada para obtener la información pertinente para cumplir los objetivos —general y específicos— y corroborar las hipótesis de este trabajo es el estudio de caso. Este tipo de diseño se caracteriza por la descripción, examen o análisis en profundidad de una o varias unidades y su contexto de manera sistemática con el fin de responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar teoría. En este tipo de estudios, cada caso es entendido como una entidad sistémica identificada en sus límites y características en relación a su contexto y puede adoptar diversas formas como una persona, un grupo, un programa, una política, una organización, un evento, entre otros (Hernández, Fernández y Baptista, 2014b).

Este diseño es especialmente propicio para este trabajo ya que permite identificar patrones de un fenómeno y explicar sus causas y, de esta forma, refinar, confirmar y/o extender hipótesis y teorías. Además de todo ello, el valor del estudio de caso también reside en que posibilita analizar unidades a las cuales es difícil tener acceso o sobre las que se manifiestan fenómenos que no ocurren todos los días. Para los fines de este trabajo, esa última cualidad es de fundamental importancia pues, como se verá en las siguientes secciones, la muestra cubre un período en el que se intentó realizar una reforma al sistema de movilidad urbana. Por otro lado, es importante destacar que, como en todos los estudios de caso, los resultados que surjan de este trabajo se restringirán estrictamente a las hipótesis de investigación antes planteadas y no podrán generalizarse a nivel teórico ni comprobarse de manera estadística ni probabilística (Hernández, Fernández y Baptista, 2014b).

Hernández, Fernández y Baptista (2014b) explican que los estudios de caso pueden incluir métodos cuantitativos, cualitativos o mixtos, por lo que no se definen por la utilización de una técnica específica sino por su objeto de análisis. Al respecto, los

autores proponen un conjunto de criterios para poder clasificar las diversas variantes de este diseño que pueden existir. Basándose en el tipo de datos recolectados, el presente trabajo puede catalogarse como un estudio de caso cualitativo pues utiliza fundamentalmente este tipo de técnicas para extraer datos de fuentes primarias y secundarias. Adicionalmente, se incluyen algunos datos estadísticos de carácter descriptivo que permiten complementar la información cualitativa presentada.

La data referida al accionar de la GTU durante el período 2008-2014 se obtuvo por medio de instrumentos que incluyen el análisis de gabinete y documentario, así como entrevistas semiestructuradas. Adicionalmente, se recolectó información proveniente de dos bases de datos extraídas del Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Nacional de Estadística. La etapa de recojo de información se realizó en dos momentos. Primero, durante todo el año 2015 y durante el año 2017.

Basándose en la finalidad del estudio, puede categorizarse la presente investigación como un estudio de caso instrumental. De acuerdo a Hernández, Fernández y Baptista (2014b), este tipo de diseños se realizan con el fin de proveer insumos de conocimiento sobre algún tema o problema, construir y/o perfeccionar una teoría en vez de centrarse en explorar la singularidad misma del caso. Como se mencionó en la introducción de este documento y al inicio de la presente sección, este estudio se enmarca y busca contribuir a una agenda de investigación acerca del Estado en el Perú. La misma que requiere volver la atención hacia esta institución a través del desarrollo de trabajos empíricos que permitan conocer las dinámicas y los vínculos que establece con la sociedad que permitan explicar la heterogeneidad de su desempeño, así como descomponer su análisis a través de sus diversas agencias que se despliegan sobre el territorio de manera que se pueda evaluar sus contrastes e identificar patrones de éxito y fracaso, fortaleza y debilidad (Dargent, 2012).

2.3. Selección de la muestra

Como se mencionó durante la sección anterior, el objetivo principal de la presente investigación es identificar en los factores que han influido en las funciones de regulación y fiscalización del sistema transporte urbano de la ciudad Lima durante el período 2007-2014. A partir de ese objetivo general, los objetivos específicos

propuestos hacen énfasis en determinar la influencia tanto del esquema de gobernanza del sistema de transporte urbano de la ciudad, del juego político establecido entre los involucrados en el sector, así como de las capacidades de las agencias municipales encargadas de llevar adelante estas tareas. Detrás de esta preselección, se encuentra el presupuesto de que, si estas variables cumplieron un rol relevante en condicionar los resultados de las políticas gubernamentales con respecto al sistema urbano en el pasado, estas deben seguir manteniendo algún grado de relevancia en la configuración del sistema de transporte actualmente. Específicamente, se tratará de corroborar si efectivamente los tres factores identificados han afectado el desempeño de las funciones antes mencionadas y, en caso de comprobarlo, describir la manera cómo estos han influido en su desarrollo.

Con el fin de lograr estos objetivos y dar sustento a todas las hipótesis que derivan de los mismos, se ha procedido a seleccionar una de las diversas agencias encargadas de implementar las políticas de transporte urbano a nivel municipal dentro de Lima: la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Dentro de la misma, se ha optado por observar exclusivamente el desempeño de las actividades vinculadas a la regulación y fiscalización. Asimismo, el período que cubre este estudio abarca desde el año 2007 hasta el 2014. A continuación, se pasará a explicar las razones por las que la selección de este caso de estudio puede servir adecuadamente a responder los objetivos planteados.

2.3.1. Unidad de observación

A partir de los años ochenta el gran proceso de cambio demográfico que enfrentó América Latina se combinó con la implementación generalizada de reformas de descentralización que cristalizaron en múltiples regímenes de gobernanza urbana. Tomando como referencia el nivel de autonomía de las circunscripciones que componen las urbes latinoamericanas entendido como la capacidad de las subdivisiones territoriales urbanas para elegir a sus propios representantes por voto popular, y el estatus legal que estas subdivisiones adquieren en los diferentes marcos normativos nacionales, pueden identificarse diferentes tipos de regímenes urbanos distintos. Dentro de esta tipología, Lima y Santiago de Chile pueden ser considerados como sistemas municipales descentralizados cuyas subdivisiones territoriales tienen capacidad para

elegir a sus propios representantes y, además, manejan formalmente y en la práctica las mismas prerrogativas y capacidades. Estas características generan, en ambas ciudades, situaciones de extrema fragmentación en términos de división territorial, gobernabilidad de la ciudad y relaciones conflictivas entre diferentes niveles de gobierno (Grin, Hernández y Abrucio, 2017).

A nivel nacional, nuestra ciudad capital constituye un ámbito espacial relevante de estudio pues concentra una notable cantidad de población, así como una mayoritaria porción del parque automotor del país. De acuerdo al censo del 2007, la provincia de Lima y el Callao tenían 8 482 619 habitantes lo que representaba el 30.94% de la población nacional de ese año³⁴. Por su parte, durante el mismo período, de acuerdo a cifras del MTC se estimaba que ambas circunscripciones albergaban a un estimado total de 957 368 unidades vehiculares, lo que representaba el 62.40% del parque automotor a nivel nacional³⁵. Asimismo, como se explicará párrafos más adelante, Lima Metropolitana registra uno de los intentos de reforma al sistema de transporte urbano más recientes lo que abre una oportunidad única en términos de acceso a datos de fuentes primarias sobre este proceso.

Con el fin de acotar el análisis aún más, dentro del espectro de acciones que involucra una política de transporte urbano, este trabajo se centrará en profundizar el desarrollo de las funciones de regulación y fiscalización desempeñadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima durante. Para obtener información empírica acerca de este objeto de estudio, dentro del conjunto de agencias con algún tipo de injerencia sobre la política de transporte urbano de Lima, se ha escogido observar el accionar de la Gerencia de Transporte Urbano (GTU), órgano de línea municipal que, hasta la creación de la ATU, era el encargado de la implementación de las directivas que la Alcaldía de la ciudad formulaba con respecto al sistema de transporte urbano.

Como bien lo explica Glave (2016), hasta la creación de la ATU a finales del 2018, en la ciudad convivían formalmente tres sistemas de transporte que eran

³⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática (s/f). Población censada, según departamento, 1940, 1961, 1972, 1981, 1993 y 2007. Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/> [Consulta: 17 de julio de 2018].

³⁵ Ministerio de Transportes y Comunicaciones (s/f). Parque vehicular estimado: 2007-2016. Disponible en: <http://portal.mtc.gob.pe/estadisticas/transportes.html> [Consulta: 17 de julio de 2018].

gestionados por diferentes instancias y que funcionaban con diferentes lógicas y normas. Por un lado, se tenía la Línea 1 del Metro de Lima que constituye la primera etapa del sistema masivo de trenes y era administrado por la Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico, Proyecto Especial que se encontraba adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Hasta el 2016, este sistema daba servicio al 3% de los usuarios de transporte público de la ciudad. Hoy en día, la AATE se forma parte de la ATU.

De otro lado, se tenía a la Línea 1 del Metropolitano, que era administrada por PROTRANSPORTE, Organismo Público Descentralizado que se encontraba adscrito a la Municipalidad Metropolitana de Lima y que consistía en un sistema de buses de alta capacidad articulados por corredores segregados (*BRT*). Hasta el 2016, este sistema atendía tan sólo al 7% de los usuarios (Glave, 2016). Hoy en día, este también ha pasado a ser administrado por la ATU.

Finalmente, se encuentra el sistema regular de transporte urbano de pasajeros, el cual era administrado también por la Municipalidad a través de la GTU. Esta agencia era un órgano de línea que, a diferencia de PROTRANSPORTE, dependía enteramente del presupuesto que le asignaba la Municipalidad. Hasta el año 2016, atendía a cerca del 90% de los usuarios de transporte público de la ciudad (Glave, 2016). Al igual que el tren eléctrico y el Metropolitano, la GTU fue absorbida en el 2018 a la estructura de la ATU.

Desde esta perspectiva, la elección de esta agencia estatal constituye un caso de estudio relevante por tres razones principales. En primer lugar, porque formalmente se encontraba encargada de regular y fiscalizar el sistema de transporte que utiliza la enorme mayoría de la población. En segundo lugar, porque dada su estructura legal, no se encontraba contemplada bajo ningún régimen legal especial que le permita tener alguna fuente de autonomía y recursos extraordinarios. En tercer lugar, porque se veía obligada a vincularse a las empresas de transporte urbano que tenían el mayor grado de informalidad funcionando bajo el esquema que Bielich (2009a) ha denominado “comisionista-afiliador”³⁶. En consecuencia, eran las empresas que presentaban mayores incentivos para ofrecer resistencia a la regulación estatal.

³⁶ En palabras de Glave, el sistema “comisionista-afiliador” funciona de la siguiente manera:

En suma, el análisis de la GTU es especialmente relevante para esta investigación dado que, a primera vista, se trata de una agencia que concentra todas las restricciones posibles para poder ejercer adecuadamente sus funciones y, dada esta cualidad, es capaz de reunir y hacer más visibles a través de su estudio todos los factores —externos e internos a las agencias estatales— que han estado interfiriendo o influyendo en el desarrollo de las políticas de transporte urbano.

2.3.2. Período del análisis

Por otro lado, es importante destacar que el período de tiempo en el que esta investigación centrará su atención corresponde a los años 2007-2014. Estos corresponden al gobierno de los alcaldes Luis Castañeda Lossio (2007-2010) y Susana Villarán (2011-2014). Como lo explica Glave (2016), ambas gestiones tienen como antecedentes directos las acciones del alcalde Alberto Andrade (1996-2002), quien marcó un hito con respecto a la política municipal de intervención y ordenamiento del transporte urbano de la ciudad.

Fue durante su gobierno que se iniciaron un conjunto de acciones encaminadas a modificar la situación del sector tal y como había sido reconfigurado en 1991 a través del Decreto Legislativo N° 651³⁷ que establecía la liberalización de tarifas, acceso a

Los llamados “empresarios” del transporte son, en realidad, los dueños de las licencias de circulación de una ruta, y no los propietarios de las unidades que realizan el servicio de transporte. Los propietarios de unidades son otros actores, llamados “afiliados” a la empresa, que deben pagar un monto diario para poder circular por la ruta autorizada por el municipio. Finalmente, quienes conducen los vehículos no son mayoritariamente los dueños de estas unidades, pero tampoco son trabajadores contratados por la empresa o por el dueño del vehículo. Los choferes suelen ser “independientes” que alquilan el vehículo, el que a su vez es afiliado a la ruta, y deben pagar un monto al propietario del vehículo, que cubre tanto la ganancia esperada por este como la tarifa de afiliación del vehículo a la ruta. Es decir, hay una cadena de explotación que afecta principalmente al usuario, quien recibe un servicio de mala calidad, brindado por un conductor sometido al estrés del tránsito por más de 14 horas diarias en promedio. (Glave, 2016, pp. 53-54)

³⁷ La autora identifica tres iniciativas relevantes que se implementaron durante la gestión de este alcalde y que apuntaban a reordenar el transporte de la ciudad: 1) emisión de un paquete de ordenanzas que expresaban la voluntad de orden, ponía freno a la liberalización del transporte y establecía pautas mínimas para su funcionamiento (ordenanzas N° 104, 131 y 132) y cuya directiva más representativa es

rutas y tipo de prestador de servicio. A pesar de ello, el trabajo de la misma autora ofrece importantes evidencias que permiten sostener que durante el período que se analizará se priorizaron diferentes aspectos del legado dejado por Andrade. Mientras la gestión de Castañeda, centró su atención en el desarrollo del primer corredor del sistema BRT (el denominado Metropolitano) básicamente a través de obras de infraestructura, la gestión de Villarán dedicó la mayor parte de sus recursos a operar este nuevo sistema y a reordenar e integrar el sistema de transporte masivo regular (Glave, 2016).

En suma, para los fines de esta investigación resulta importante estudiar el período edil comprendido entre los años 2007-2008 ya que, aunque ambos se contextualizan en una etapa en la que se registran —aun con contramarchas y limitaciones— por parte del Estado un conjunto de acciones que intentan reordenar el sistema de movilidad urbana, ambas gestiones desarrollaron políticas con respecto transporte con prioridades diferentes. En esa línea, analizando diferentes tipos de políticas de transporte urbano, esta selección temporal nos permitirá identificar mejor la variedad de factores que intervienen y condicionan el accionar estatal en el sector.

2.4. Fuentes consultadas

Como se mencionó en la sección referida al diseño de la investigación, el presente estudio de caso hace uso de instrumentos cualitativos, aunque también incorpora algunos datos estadísticos de carácter descriptivo con el fin de complementar y precisar la información extraída de las fuentes primarias y secundarias. Con respecto a los instrumentos cualitativos, la principal herramienta de recojo de información han sido las entrevistas semiestructuradas. Con el fin de capturar la mayor variedad de data posible, durante la fase previa a la salida de campo se identificaron tres perfiles de actores clave a ser entrevistados para los cuales se desarrollaron cuestionarios específicos (Véase Anexos). Cada uno de ellos aporta información acerca de diversos

la del otorgamiento de licencias con 10 años de duración con el fin de que las empresas de transporte pudieran modernizar sus servicios; 2) la definición de la primera propuesta de construcción del BTR que después sería conocido como el Metropolitano; 3) la creación de institucionalidad *ad hoc* que permita implementar dicho proyecto (Glave, 2016).

aspectos de la formulación e implementación de las políticas de transporte urbano en Lima debido a su experiencia dentro del proceso.

En primer lugar, se identificó a los funcionarios de la Municipalidad Metropolitana. A este grupo, compuesto por el conjunto de actores que ocuparon cargos dentro del municipio y participaron de manera directa ya sea en el diseño o aplicación de las diferentes iniciativas municipales vinculadas al sistema de movilidad urbana, se les formularon preguntas que se orientaron a identificar los agentes, procesos y conflictos que ocurrieron durante la implementación de las diversas iniciativas sobre el sector.

En segundo lugar, se identificaron a los actores directamente afectados por las políticas de transporte: los propietarios de las rutas, los propietarios de los buses, los choferes y los cobradores. Desde este lado, las entrevistas se centraron en describir la dinámica de los principales afectados por las políticas de transporte urbano y el conjunto de reacciones que ocurrieron “desde afuera” del municipio —desde la sociedad— con respecto a cada una de las iniciativas en el sector.

En tercer lugar, se identificó a los políticos. El énfasis se centró en todos aquellos que hayan ocupado algún puesto electo o designado dentro del Concejo Metropolitano durante el período de tiempo que comprende este estudio. Desde esta perspectiva, las preguntas se orientaron a obtener esta “visión intermedia” que permitiera visibilizar las diferentes formas en la que se articularon el cumplimiento de las demandas sociales junto con las exigencias técnicas y administrativas que exige la formulación de soluciones viables para los problemas públicos.

En total, se logró entrevistar a diez actores distintos que responden a los tres perfiles antes descritos: cinco de ellos ocuparon cargos directivos o puestos de asesoría técnica en alguna de las dos gestiones dentro del Municipio, tres de ellos desempeñaron funciones de representación política dentro del Concejo Metropolitano, dos de ellos tenían trayectorias de vida vinculadas a las empresas de transporte urbano de la ciudad. Para mayor detalle acerca del perfil de los actores entrevistados consultar los Anexos.

Además de las entrevistas, la presente investigación incorporó la revisión de gabinete, específicamente de dos tipos de documentos. En primer lugar, las fuentes

primarias que, para este caso de estudio, involucran documentos de gestión formulados por los mismos funcionarios de la Municipalidad de Lima. En segundo lugar, fuentes secundarias que comprenden informes elaborados por actores externos a la Alcaldía y la GTU. En esa línea, encontramos documentos elaborados por otras instancias estatales y por organizaciones de la sociedad civil y expertos y por actores que participaron de alguna de ambas gestiones. En los Anexos, se especifican los documentos revisados.

Finalmente, en cuanto a los datos estadísticos de carácter descriptivo, se formularon bases de datos a partir de dos tipos de fuentes diferentes. La primera de ellas fue el Portal de Transparencia Económica del MEF, del cual se extrajo la asignación y ejecución presupuestal de la Municipalidad para el período de estudio desagregada por función y por tipo de actividades desarrolladas. La segunda fuente de consulta fue el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) tomada anualmente por el INEI. Esta base de datos permitió información acerca del desarrollo de las actividades llevadas adelante por el municipio en cuanto al sector desagregada anualmente (cantidad de operativos de fiscalización realizados, concesiones otorgadas, kilómetros de pistas construidos, etc.).

CAPÍTULO III: LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO DURANTE EL PERÍODO 2007-2014

El presente capítulo describirá el contexto sobre los que se presentarán los hallazgos de la investigación. En una primera sección, se hace un recorrido de la breve trayectoria histórica de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad de Lima - la unidad de observación sobre la que se profundizará en la presente investigación- hasta la creación de la ATU. Asimismo, se presentan la estructura organizacional que regía para dicha agencia municipal, el tipo de funciones que legalmente debió desempeñar y aquellas sobre las que esta investigación presentará especial atención. En la segunda sección se busca identificar los distintos enfoques con los que cada gestión edil trató de abordar el manejo del sistema de transporte urbano. En ese sentido, esta última sección ofrece un marco general para entender mejor los cambios y permanencias en el rol que dicha agencia cumplió sobre el sector de transporte urbano de la ciudad.

3.1. Nacimiento y desaparición de la Gerencia de Transporte Urbano de Transporte Urbano de la Municipalidad Metropolitana de Lima (2005-2018)

La GTU se crea en setiembre del año 2005 mediante la Ordenanza N° 812³⁸. En el marco del proceso de descentralización que se estaba promoviendo desde el 2002, la Municipalidad de Lima —bajo la primera gestión de Luis Castañeda Lossio— aprueba el primer Reglamento de Organización y Funciones (ROF). Esta normativa sustituye todas las disposiciones legales vigentes hasta ese momento y aprueba una nueva estructura orgánica para el municipio. De esta manera, las unidades orgánicas

³⁸ Esta ordenanza promovía el primer Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la MML que más adelante iría sufriendo algunas modificaciones en su estructura orgánica.

establecidas por los Edictos N° 021 y 250 se asimilan a nuevas unidades a partir de la similitud de roles funcionales.

En el caso particular del sector transporte, la GTU pasa a asumir dentro de su estructura a la Dirección Municipal de Transporte Urbano, Dirección General de Tránsito y la Dirección General de Transportes. Además de ello, se crean tres nuevas subgerencias: la Subgerencia de Ingeniería del Tránsito, la Subgerencia de Regulación de Transporte y la Subgerencia de Fiscalización del Transporte. Dentro de la primera se incorpora a las anteriores Dirección de Señalización, Dirección de Semaforización y Dirección de Supervisión de Obras Viales. Dentro de la segunda se incorpora a la anterior Dirección de Estudios, Autorizaciones y Registros. Dentro de la tercera, se incorpora la anterior Dirección de Supervisión, Control y Sanciones.

En la tabla 4, se especifican las funciones de regulación y fiscalización que formalmente desempeñaba la GTU. Las mismas se han desagregado en el conjunto de actividades específicas que contempla cada función, así como a nivel de las subgerencias que están encargadas de implementarlas. Toda la información ha sido tomada del ROF de la Municipalidad Metropolitana de Lima, con las modificaciones realizadas hasta el 2015, año que marca el final del período que cubre la presente investigación.

Tabla 4

Funciones y acciones específicas asignadas a la GTU y vinculadas a la regulación y fiscalización del transporte y tránsito

Funciones generales desarrolladas por la GTU vinculadas a la regulación y la fiscalización	Acciones específicas de la GTU	División de tareas al interior de la GTU				
		Subgerencia de Estudios del Tránsito y el Transporte	Subgerencia de Regulación del Transporte	Subgerencia de Fiscalización	Subgerencia de Ingeniería del Tránsito	Subgerencia del Servicio de Taxi
Producción normativa y asesoría técnica	Formular, proponer e implementar ordenanzas, acuerdos, decretos, resoluciones, directivas, instructivos, contratos, convenios y otras normas de aplicación institucional metropolitana	X	X	X	X	X
	Proponer, formular y solicitar la formulación de informes técnicos que sustenten una opinión especializada en materias de competencia de la Gerencia	X	X	X	X	X
	Evaluar y aprobar Estudios de Impacto Vial, proyectos e informes técnicos sobre transporte y tránsito	X				
	Proponer las políticas y estrategias para un sistema de transporte ordenado y sostenible	X				
	Evaluar y formular propuestas para el diseño de mejoras continuas de la operación de los sistemas de transporte y tránsito urbano en Lima Metropolitana	X				
	Preparar, mantener y difundir la información de transporte y tránsito recolectada en las principales vías de Lima Metropolitana	X				
	Aprobar instructivos de aplicación institucional metropolitana					
	Planificar, regular y gestionar el tránsito de peatones y vehículos				X	
	Determinar el número de unidades que					X

Otogamamiento de concesiones, licencias y permisos	prestarán el servicio de taxi en el ámbito de la provincia de Lima	
	Programar, dirigir, ejecutar y llevar a cabo los procesos de otorgamiento de títulos habilitantes, autorizaciones y/o concesiones del servicio público de transporte que se encuentre bajo su competencia	
	Regular supervisar y controlar el otorgamiento de licencias de conducir	
	Otorgar licencias, autorizaciones o permisos para el servicio de transporte público, regular y no regular, pesado y de carga, dentro de la provincia de Lima	
	Otorgar licencias para la circulación de vehículos menores y otros de similar naturaleza	
	Administrar y llevar el registro de las autorizaciones y las concesiones otorgadas, y de los transportistas autorizados	
	Elaborar y aprobar las bases, contratos y documentos de los procesos de selección para el otorgamiento de concesiones del servicio público de transporte que se encuentre bajo su competencia.	X
	Elaborar la propuesta técnica de las Bases de Licitación y/o Adjudicación Directa de Rutas	X
	Evaluar las solicitudes de modificación de rutas, reubicación de paraderos, entre otras presentadas por las empresas de transporte	X
	Designar a los Comités Especiales que conducirán los procesos de selección para el otorgamiento de concesiones del servicio público de transporte que se encuentre bajo su competencia y de suscribir los contratos de concesión y de las adendas respectivas, al amparo de la normatividad vigente	



	Establecer las tarifas del servicio público de transporte que se encuentre bajo su competencia en el marco de los contratos de concesión				
	Evaluar y aprobar las solicitudes de interferencias de vías, zonas reservadas y zonas de seguridad, así como la declaración y/o modificación de zonas rígidas y el sentido de la circulación en Lima Metropolitana			X	
	Otorgar autorizaciones, permisos y todo aquel título habilitante necesario para la prestación del servicio de taxi dentro del ámbito de la provincia de Lima				X
	Llevar el registro de las unidades, personas jurídicas y conductores que prestan el servicio de taxi en el ámbito de la provincia de Lima y de los infractores de los reglamentos de transporte y tránsito				X
	Fiscalizar, directamente o a través de terceros, la prestación del servicio público de transporte que se encuentra bajo su competencia			X	
	Programar, dirigir, ejecutar y controlar las actividades relacionadas con la gestión y cumplimiento de obligaciones en los contratos de concesión			X	
Fiscalización y control	Fiscalizar y controlar, con el apoyo de la Policía Nacional, el cumplimiento de la normativa de tránsito y las de transporte público en el ámbito de la provincia de Lima e imponer las sanciones correspondientes			X	
	Coordinar con la Policía Nacional, Ministerio Público, Prefectura de Lima y otras entidades para el ordenamiento del servicio de transporte público			X	
	Supervisar el cumplimiento de las obligaciones originadas en los Estudios de Impacto Vial	X		X	

Evaluar la calidad ambiental y analizar y promover tecnologías para prevenir la contaminación ambiental provocada por el parque automotor

X

Imponer y ejecutar medidas provisionales, cautelares y sanciones no pecuniarias ante inobservancias a su normatividad, tales como la Paralización de la Obra, Clausura Temporal o Definitiva de Establecimientos

X

X

Imponer medidas provisionales, cautelares y sanciones ante la inobservancia a su normativa o como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones originadas por las autorizaciones de interferencia de vía, zonas reservadas, zonas de seguridad y sentido de la circulación

X

Supervisar y fiscalizar la gestión de las actividades de infraestructura vial en el ámbito de la provincia de Lima

X

Regular las condiciones de los vehículos y conductores que prestan servicio de taxi en sus distintas modalidades en el ámbito de la provincia de Lima

X

Llevar el registro de las unidades, personas jurídicas y conductores que prestan el servicio de taxi en el ámbito de la provincia de Lima y de los infractores de los reglamentos de transporte y tránsito

X

Nota: Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Elaboración propia.

En este punto es importante señalar que, debido al enfoque y alcance de la presente investigación, se ha escogido observar y recopilar información específicamente acerca del accionar de las Subgerencias de Regulación y Fiscalización. De acuerdo al ROF de la Municipalidad Metropolitana de Lima, la primera era la responsable de los registros y expedición de las autorizaciones para la circulación del servicio de transporte público y para el uso especial de las vías en el ámbito de la provincia de Lima. Por su parte, la segunda era responsable del control del cumplimiento de las normas de tránsito, viabilidad y de transporte regular y no regular, pesado y de carga en la provincia de Lima. Hoy en día, todas estas tareas han sido asumidas por la ATU. En la tabla 5, se especifican las actividades vinculadas a las funciones regulación y fiscalización de que ambas subgerencias tienen asignadas legalmente. Asimismo, se indican el conjunto de indicadores que se han propuesto para medir el desempeño de dichas acciones para el período 2007-2014.

Tabla 5

Acciones de regulación y fiscalización desempeñadas por la Subgerencia de Regulación del Transporte de la GTU y la Subgerencia de Fiscalización del Transporte de la GTU

Funciones generales desarrolladas por la GTU vinculadas a la regulación y la fiscalización	Acciones específicas llevadas a cabo por la Subgerencia de Regulación del Transporte y la Subgerencia de Fiscalización de GTU	Indicadores
Producción normativa y asesoría técnica	<p>Formular, proponer e implementar ordenanzas, acuerdos, decretos, resoluciones, directivas, instructivos, contratos, convenios y otras normas de aplicación institucional metropolitana</p> <p>Proponer, formular y solicitar la formulación de informes técnicos que sustenten una opinión especializada en materias de competencia de la Gerencia</p>	Normativas más relevantes aprobadas en cada gestión vinculadas al transporte urbano
Otorgamiento de concesiones, licencias y permisos	<p>Programar, dirigir, ejecutar y llevar a cabo los procesos de otorgamiento de títulos habilitantes, autorizaciones y/o concesiones del servicio público de transporte que se encuentre bajo su</p>	<p>Actividades de apoyo realizadas por cada Subgerencia en el proceso de producción normativa</p> <p>Número de concesiones y autorizaciones otorgadas por la Municipalidad para prestar el servicio de transporte urbano</p> <p>Flexibilización/ endurecimiento de los criterios de otorgamiento de licencias, autorizaciones o permisos para el servicio de transporte público regular</p>

	competencia	
	Otorgar licencias para la circulación de vehículos menores y otros de similar naturaleza	Flexibilización/ endurecimiento de los criterios de otorgamiento de licencias para la circulación de vehículos menores y otros de similar naturaleza Complejización/ simplificación del registro de las autorizaciones y de las concesiones otorgadas y de los transportistas autorizados
	Fiscalizar, directamente o a través de terceros, la prestación del servicio público de transporte que se encuentra bajo su competencia	Número de operativos de fiscalización
	Programar, dirigir, ejecutar y controlar las actividades relacionadas con la gestión y cumplimiento de obligaciones de los contratos de concesión y la normatividad	Presencia/ausencia de medidas provisionales, cautelares y sanciones no pecuniarias (inspección, recomendación y advertencia) empleadas para supervisar la implementación de las especificaciones de los contratos Flexibilización/endurecimiento de las técnicas de inspección, recomendación y advertencia empleadas para supervisar la implementación de las especificaciones de los contratos
Fiscalización y control	Coordinar con la Policía Nacional, Ministerio Público, Prefectura de Lima y otras entidades para el ordenamiento del servicio de transporte público Supervisar el cumplimiento de las obligaciones originadas en los Estudios de Impacto Vial y las diversas autorizaciones	Número de operativos de control realizados en coordinación con la PNP Ausencia/presencia de medidas implementadas por la GTU con el fin de supervisar las acciones de fiscalización y evitar la corrupción

Nota: Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Elaboración propia.

De manera paralela a todo el largo proceso de reorganización organizativa dentro de la Municipalidad Metropolitana de Lima que culminó con la creación de la GTU e inició un nuevo proceso de transferencia de funciones desde el gobierno central, a lo largo de las últimas décadas pueden registrarse diversas propuestas formuladas e impulsadas —con variaciones— por diversos actores por varios años en las últimas dos décadas que iban en sentido contrario y apuntaban a crear una instancia gubernamental que centralice las funciones de regulación y fiscalización del transporte urbano de Lima Metropolitana³⁹.

³⁹ Véase diario La República (28/07/2017). Disponible en: <https://larepublica.pe/politica/1067204-creacion-de-autoridad-del-transporte-de-lima-y-callao-esta-en-manos-del-congreso/> [Consulta: 23 de junio de 2020].

Sin embargo, esta iniciativa cobró renovado impulso en julio del año 2017 cuando el entonces Presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski, presentó este proyecto de ley ante el Congreso en el marco de su discurso por fiestas patrias. En medio de su renuncia como presidente a inicios del 2018, la llegada a la presidencia de Martín Vizcarra y el debate sobre la reforma política y judicial, el Congreso de la República tardó cerca de un año y medio en definir las competencias de dicha entidad y la composición de su Consejo Directivo. Finalmente, la creación de esta nueva instancia se formalizó el 28 de diciembre del 2018 con la publicación de la Ley N°30900 en el diario El Peruano.

Durante todo el 2019 se desarrolló todo el proceso de instalación de la ATU. Un problema que acompañó todo el proceso de instalación de la ATU fue la demanda de inconstitucionalidad efectuada por la comuna provincial del Callao la cual fue, finalmente, declarada infundada por el Tribunal Constitucional, en abril del 2020⁴⁰. Debe destacarse que, el proceso de transferencia de funciones aún dista mucho de estar completo, por ejemplo, recién en setiembre del 2020 recién la ATU asumió directamente la administración de los corredores del Metropolitano y de los Corredores Complementarios⁴¹.

3.2. Las diferentes políticas de la Municipalidad Metropolitana de Lima sobre el sistema de transporte urbano durante el período 2007-2014

Una vez trazada, a grandes rasgos, la trayectoria de la GTU, así como las funciones que tenía asignada sobre el sistema hasta el año 2015, en esta sección se pasará a repasar a grandes rasgos la manera en la que cada gestión de gobierno trató de abordar y solucionar las problemáticas del transporte urbano en la ciudad de Lima. Específicamente, se detallarán el tipo de prioridades que las gestiones de Luis

⁴⁰ Véase Sentencia del Tribunal Constitucional (07/04/2020). Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00008-2019-AI.pdf> [Consulta: 23 de junio de 2020].

⁴¹ Véase Radio Programas del Perú (07/09/2020). “Metropolitano y Complementarios bajo la ATU: un cambio necesario para un sistema de transporte unificado”. Disponible en: rpp.pe/lima/actualidad/metropolitano-y-corredores-complementarios-bajo-la-atu-un-cambio-necesario-para-un-sistema-de-transporte-unificado-analisis-noticia-1290706 [Consulta: 09 septiembre de 2020].

Castañeda Lossio (2007-2010) y Susana Villarán (2011-2014) impulsaron en sus respectivas políticas sectoriales. Cuando se les pidió a los actores que pudieran sistematizar este punto, los entrevistados identificaron un conjunto de elementos que agruparemos en dos ejes distintos.

3.2.1. Los objetivos centrales de cada gestión con respecto al sistema de movilidad urbana

En términos del tipo de función -ya sea construcción de infraestructura, fiscalización del tránsito o regulación de los modos de transporte- que se priorizó durante cada período para el sector de transporte urbano, un exfuncionario que trabajó durante los años 2004-2007 mencionó explícitamente que durante la gestión de Castañeda el énfasis se puso en la construcción de infraestructura:

La prioridad es infraestructura para él [refiriéndose a Luis Castañeda]. Desde mi punto de vista es solamente infraestructura [...]. Parece que, para él, transporte ese es...pistas, infraestructura. Ese es su...lo único que conoce. Y transporte no es infraestructura [...]. Se están haciendo un montón de proyectos que básicamente priorizan el transporte privado [...]. Por eso es que, si tú me dices Castañeda, y Castañeda lo veo como...él es un hacedor de infraestructura [...]. Como lo dice todo el mundo, concreto, concreto. Y él piensa que eso es transporte. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

La afirmación del entrevistado exfuncionario tiene coincide con lo mencionado en el informe anual “Evaluación de la gestión metropolitana de Lima 2009” publicado por la Asociación Civil Ciudad Nuestra. De acuerdo a esta publicación, desde el año 2007, el grueso de los recursos municipales fue a inversión en obras viales y de infraestructura general frente a otro tipo de actividades como la fiscalización y reordenamiento del transporte público urbano (Ciudad Nuestra, 2010). Desde otra perspectiva, los datos vinculados al presupuesto municipal, que serán presentados líneas abajo, permiten también otorgar mayor sustento a las afirmaciones realizadas por estas dos fuentes.

Por su parte, durante la entrevista los exfuncionarios de la MML que trabajaron durante el período 2011-2014, enfatizaron reiteradamente que la prioridad de la gestión de esos años estuvo dirigida a desarrollar la función de regulación, reordenamiento y fiscalización de los modos de transporte:

Nuestra filosofía es más o menos la siguiente: en Lima, las necesidades de movilidad, la mayor parte se pueden resolver con reforma de transporte y con gestión de semáforos. Por eso es que nosotros ordenamos y reestructuramos rutas sobre esa base y se ganaron a costos bajísimos en ganancia y eficiencia [...]. Entonces está como prioridad lo del transporte público, hay que darle más espacio, tenías carriles exclusivos en Abancay, Tacna, Garcilaso, etc., en donde podíamos llegábamos a dar carriles exclusivos a buses [...]. La demanda de los micros privados y la carga se concentraba en Javier Prado de micros privados y en la Panamericana Norte carga, y para nosotros eso debía solucionarse con peaje y con concesiones privadas de tal forma que los recursos públicos van al transporte público en su mayoría y que los carros privados y camiones paguen a través de peajes la necesidad de infraestructura de sus vehículos. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

El testimonio de un chofer de buses que trabajó durante ambas gestiones también resulta una manera interesante de corroborar lo dicho por los funcionarios municipales y aproximarse a la evolución que ha tenido la función de regulación y fiscalización del transporte. Sobre la gestión 2007-2010, esta persona recuerda específicamente que una de las prioridades de este período con respecto al transporte público regular fue la prórroga de las rutas preexistentes y algún incremento de los requisitos para hacerlo a través del sistema de revisiones técnicas.

Para el período 2011-2014, el mismo entrevistado identifica claramente que hay una voluntad para “ordenar” el sistema de transporte de la ciudad y que fue durante este período que la regulación fue más “drástica”. Dos eventos fueron destacados por esta persona para justificar esta apreciación: el retiro de una cantidad considerable de empresas de determinadas rutas debido a la convocatoria de procesos de licitaciones y el inicio de los operativos de fiscalización. En suma, su testimonio es importante pues da más indicios para pensar que, durante el período que abarca este estudio, se dio un intento desde una política de otorgamiento de autorizaciones a una que buscaba “ordenar” de manera más comprehensiva el sistema de movilidad de la ciudad. En palabras del entrevistado:

O sea, a partir del 2008 empieza la gerencia a controlar [refiriéndose a la GTU] [...]. Pero Castañeda no, no se dedicaba mucho al reordenamiento ¿no? el reordenamiento comienza con Susana Villarán. [...] Había diferencias. Susana Villarán fue más drástica. En el reordenamiento que hubo de transporte público. [Entrevistador: ¿A través de qué medidas concretas?] Con la licitación [...] De ahí hasta último, pues, que dieron la licitación de Susana Villarán, ahí se sacó un montón de empresas. (CHE, comunicación personal, 07 de octubre, 2015)

Otra forma de analizar las prioridades de cada gestión, es identificando el tipo de enfoque que tuvieron ambas hacia las modalidades de movilidad urbana ya sea a través del transporte privado automóviles particulares, transporte público (buses y corredores segregados) y modalidades alternativas como las bicicletas. Para poder analizar esto, puede resultar útil hablar en términos de costos, es decir, identificar en las acciones municipales con respecto cada tipo de movilidad qué tipo de actores salieron perjudicados y quiénes no.

Con respecto a la modalidad de transporte privado, las entrevistas registran que hubo un cambio en las acciones de la MML que pasaron de concentrar los costos en los vecinos residentes de las zonas adyacentes a las grandes obras de infraestructura realizadas a reubicarlos en los propietarios de automóviles privados y de carga. De acuerdo a lo que se describió en las entrevistas, gran parte de las acciones que se realizaron durante los años 2007-2010 con respecto al transporte privado se centraron en utilizar recursos públicos para poder hacer grandes obras de infraestructura que beneficiaban directamente a los conductores de autos particulares. En la misma línea, el informe de Ciudad Nuestra (2010) coincide en el mismo diagnóstico. Por el contrario, durante el período subsiguiente, las acciones con respecto a este tipo de movilidad se centraron también en realizar obras de infraestructura, pero bajo el esquema de concesiones que tenían que ser financiadas a través del cobro de peajes, lo que trasladaba los costos hacia los mismos conductores privados. En palabras de dos funcionarios:

Los impactos directos que yo he visto en el lado de la gestión de Castañeda básicamente son [...] los afectados por los proyectos que él hacía [...] de inversión. O sea, de proyectos que ejecutaba ¿No? desde los afectados por expropiaciones, hasta los afectados por este...que les hacías un proyecto en frente de su casa, los paralizados por ocho...por un año y ocho meses porque no podían hacer entrar y salir. Ese tipo de afectaciones por obras de infraestructura siempre han existido [...]. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

[Durante la gestión de Susana Villarán] Teníamos un modelo con dos tipos de justicia: una justicia que era en la superficie darle más espacio al transporte público y menos al transporte privado en el manejo del espacio y bajo tierra hacer concesiones en túneles debajo de Javier Prado, Angamos y otros, para resolver la demanda de infraestructura de los vehículos privados y la carga, pero con ellos aportando [...]. Me parece una correcta decisión que principalmente los vehículos y la carga que hacen larga distancia paguen el mantenimiento de su propia vía y el desarrollo de los intercambios viales, porque si no los tienes que pagar por inversión pública

y eso es una gran diferencia con Castañeda. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Con respecto a la modalidad de transporte masivo también hubo diferencias. Durante las entrevistas, todas las fuentes consultadas —incluyendo todos los documentos de gestión consultados— coincidieron plenamente en establecer que, durante el período 2007-2010, la prioridad estuvo en desarrollar y promover la inversión privada en corredores segregados, también denominados *BTR*. Por su parte, también se mencionó que los intentos de reordenar las rutas pertenecientes a los corredores viales regulares no pudieron tener continuidad durante esa gestión. Sobre este último punto se profundizará más adelante. En palabras de un gerente que trabajó durante parte del período 2007-2010:

[Entrevistador: En el 2010, ¿hubo algún proyecto de corredores para Castañeda o no? Hasta antes que entrara Susana, ¿O no?] Entrevistado: Ah...sí. Sí había propuestas de reordenamiento. Se mandó a hacer estudios con una empresa para corregir las rutas. Alguna propuesta, pero no la implementaron [...]. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Por el contrario, en el período 2007-2011, se mencionó que la prioridad estuvo en cambiar el esquema regulador que regía a los corredores viales regulares - denominados Corredores Complementarios- y en centrarse en potenciar el funcionamiento del Metropolitano que ya estaban funcionando. Todos estos detalles se explicarán en las siguientes líneas, sin embargo, lo que vale la pena destacar ahora es que el foco de las acciones municipales con respecto a la modalidad de transporte masivo en Lima durante ambas gestiones pasó de centrarse en iniciativas destinadas a la construcción la infraestructura necesaria para la operación de los carriles segregados y a la promoción del capital privado para la operación de los *BRT* a centrarse en actuar sobre el abanico de pequeñas, medianas y grandes empresas de transporte que ya estaban establecidas en la ciudad desde hacía mucho tiempo. En suma, los costos y beneficios de la política pasaron de ser focalizados a un conjunto de grandes empresas con acceso al mercado financiero a un grupo bastante heterogéneo de empresas con niveles muy variados organización, financiamiento y formalización de sus trabajadores.

Este giro en la prioridad de la política de transporte urbano implicaba un desafío adicional si se tiene en cuenta que esta implicaba no sólo mejorar los estándares de prestación de servicio para los usuarios sino también una política para mejorar las

condiciones laborales de los trabajadores del sector. Todo ello hacía necesario constituir o fomentar la entrada de empresas prestadoras del servicio con un nivel de solidez económica como nunca antes se había registrado dentro del sistema de movilidad urbana de la ciudad en un contexto en el que el gobierno municipal no podía implementar ningún tipo de subsidio que permitiera aminorar los riesgos y aumentar los incentivos para su entrada⁴². Tal y como lo explica un regidor del Concejo Metropolitano durante el período 2011-2014:

Entonces, la reforma del transporte finalmente plantea no solamente beneficios para los usuarios, o derechos para los usuarios a un mejor sistema de transporte público, sino derechos a los trabajadores de este rubro, que durante décadas han sido la última rueda del coche, literalmente, en la discusión, al menos del transporte público. [...] El Estado no puede subvencionar el transporte público como sucede en Colombia, en Brasil, etc., etc. Acá por ley, el Estado no puede subvencionar, entonces eliminamos algunos pasajes, haces un pasaje un poco más caro, los que hacen rutas más largas son subvencionados por los que hacen rutas más pequeñas, y así un poco funciona el sistema. (RCM3, comunicación personal, 04 de noviembre, 2015)

Para precisar mejor esta visión panorámica acerca de las prioridades de ambas gestiones con respecto al sistema de transporte urbano resulta interesante comparar el presupuesto asignado al sector durante cada una de las diferentes gestiones. Esta información es de suma utilidad para identificar mejor el tipo de funciones priorizadas con respecto al sector, así como para matizar y complementar lo dicho por los entrevistados.

En primer término, los números absolutos el monto del presupuesto que manejaba la MML durante el período que cubre este estudio muestran una tendencia

⁴² Sobre este asunto, debe destacarse que, de acuerdo al marco normativo vigente durante el período 2007-2014, y que solo fue modificado a finales del año 2018 con la aprobación de la Ley N°30900, el transporte urbano no era considerado dentro de la categoría de “servicio público”. Debido a esta situación, el accionar del gobierno municipal tenía limitaciones para la implementación de subsidios directos o fijación de tarifas en el sector. A pesar de ello, es importante destacar que, durante ese mismo período, existían otras alternativas disponibles para poder incentivar la entrada de capital privado al sector. Por ejemplo, se pudo haber promovido la utilización de Asociaciones Público Privadas (APP), es decir, modalidades de inversión privada cofinanciadas con el pago de recursos públicos por la operación real del servicio y/o tarifas fijas cobradas al usuario u otro medio que no implique el desembolso de recursos públicos, tal y como sucede con el Metro de Lima. Agradezco a Cynthia Yamamoto por esta importante aclaración.

irregular durante los años 2007-2014. En esa línea, la figura 3 muestra un aumento sostenido del presupuesto municipal global durante toda la gestión de Luis Castañeda cuyo PIM pasa de 1 229 039 371.00 soles en 2007 a 1 891 120 085.00 soles en 2010. Esta tendencia se revierte con la llegada de Susana Villarán a la alcaldía de Lima la cual sufre de una importante caída presupuestal en sus primeros años de gestión pasando a manejar un PIM de 1 509 462 046 soles en su primer año de gestión y de 1,909,456,449 soles durante el segundo año de gestión, casi la misma cifra con la que la gestión anterior dejó el cargo. La tendencia al alza se recupera recién en la segunda mitad de su gestión cuando el PIM de la MML alcanza un monto de 2 146 733 630 en el año 2014.



Figura 3. Monto del presupuesto de la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2007-2014. Fuente: Consulta amigable, Ministerio de Economía y Finanzas, [Consulta: 21 de febrero de 2017]. Elaboración propia.

Paralelamente a esta tendencia global creciente dentro del presupuesto municipal, la figura 4 muestra una disminución notable en el presupuesto municipal dedicado a la función de transporte urbano dentro del período 2007-2014. Aunque esta disminución se acentúa para el período 2011-2014, es importante destacar que esta tendencia ya venía desde la gestión anterior. Entre el año 2009 y 2010 el PIM dedicado a la función transporte pasó de 822 714 867 soles a 767 618 852.00. Para el año 2011, el PIM asignado a esta función disminuyó a cerca de la mitad del año anterior: 405 905 587.00 de soles. Aunque se registró un ligero aumento presupuestal durante los años

2012 y 2013, hacia el final de la gestión de Susana Villarán se aprecia una nueva reducción presupuestal para el sector con un monto asignado que ascendía a 318 620 126.00 soles.

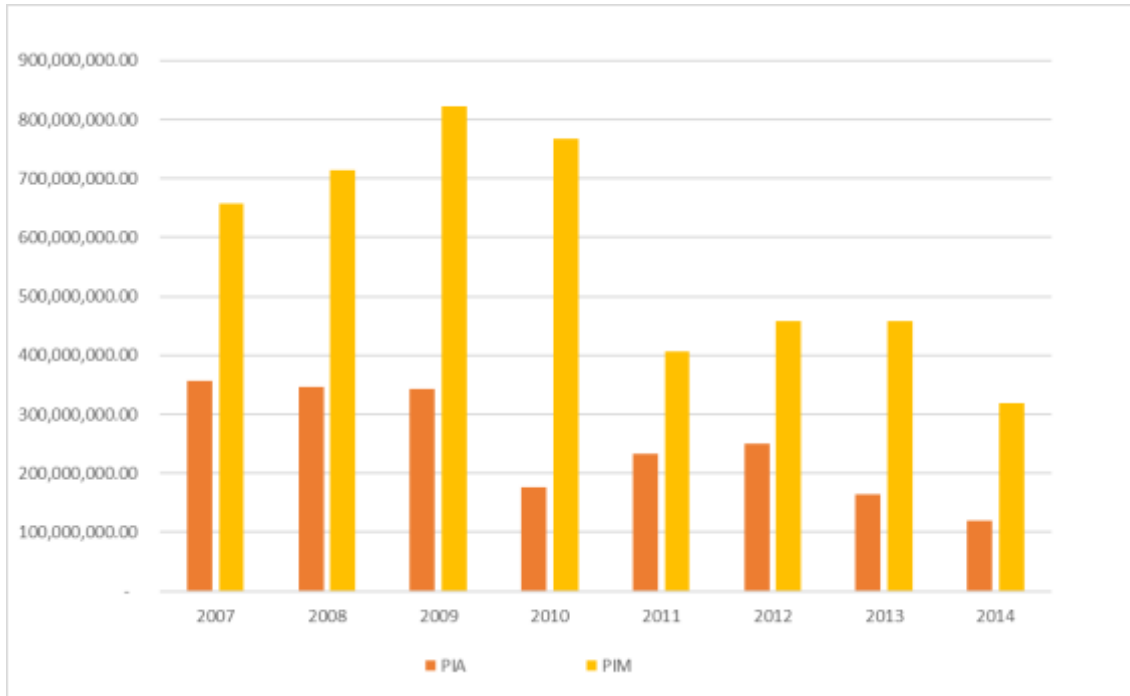


Figura 4. Monto del presupuesto asignado a la función transporte por la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2007-2014 (números absolutos). Fuente: Consulta amigable, Ministerio de Economía y Finanzas, [Consulta: 21 de febrero de 2017]. Elaboración propia.

En tercer lugar, vinculado a la disminución del monto asignado hacia el sector, la figura 5 muestra una evolución descendente del porcentaje que representó la función de transporte dentro del presupuesto municipal. En esa línea, dentro del período que cubre este estudio se aprecia que el transporte pasó de representar cerca de la mitad del presupuesto municipal total entre los años 2007-2010 a representar cerca de la quinta parte del mismo durante los años 2011-2014.

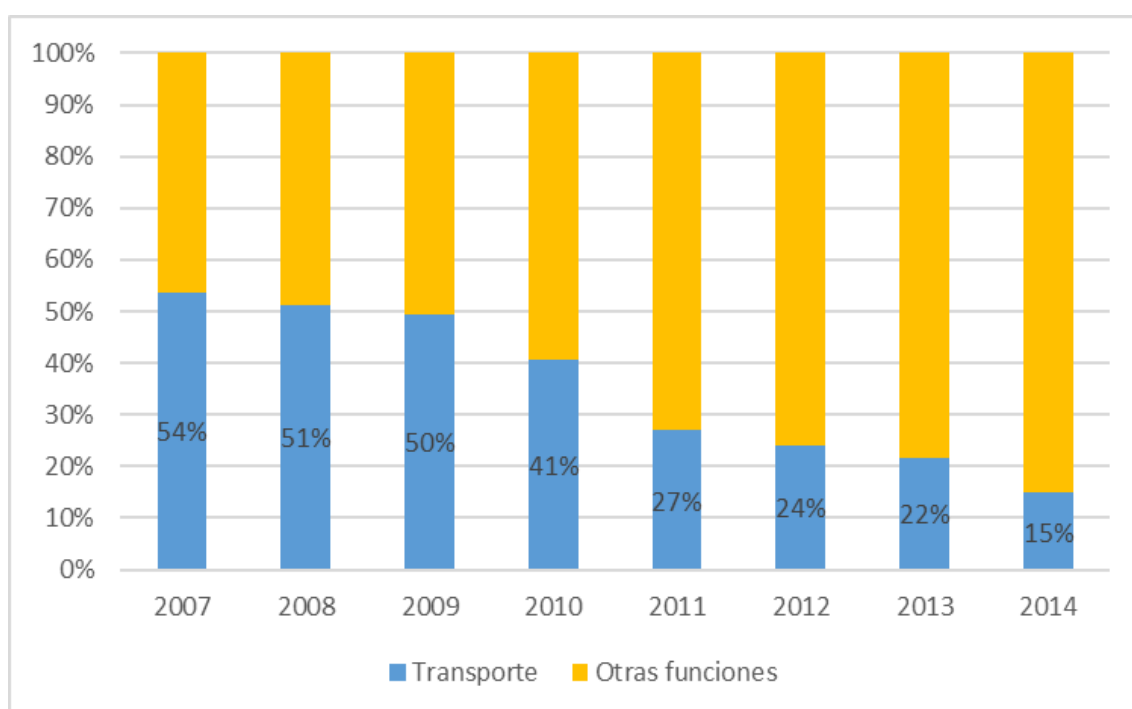


Figura 5. Monto del presupuesto asignado a la función transporte por la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2007-2014 (porcentaje). Fuente: Consulta amigable, Ministerio de Economía y Finanzas, [Consulta: 21 de febrero de 2017]. Elaboración propia.

A diferencia de los datos antes mostrados, la figura 6 presenta una tendencia opuesta. Si se descompone el monto global asignado a la función transporte durante el período 2007-2014 en las diversas actividades y proyectos que lo conforman, se aprecia un aumento sostenido del porcentaje asignado dentro de esta función a acciones de control y fiscalización del transporte urbano a partir del período 2011-2014. El porcentaje destinado a estas acciones pasó de representar el 6% del monto asignado a la función transporte en 2010 a representar el 25% de esta misma función en 2014. Esta tendencia también se corrobora si se compara el monto absoluto asignado a estas acciones durante cada gestión. En la gestión de Luis Castañeda el monto asignado a estas acciones pasó de 44 569 888 soles en 2007 a 45 494 567 soles en 2010. Por su parte, este monto pasó de 50 125 198 soles en 2011 a 80 713 401 en 2014.

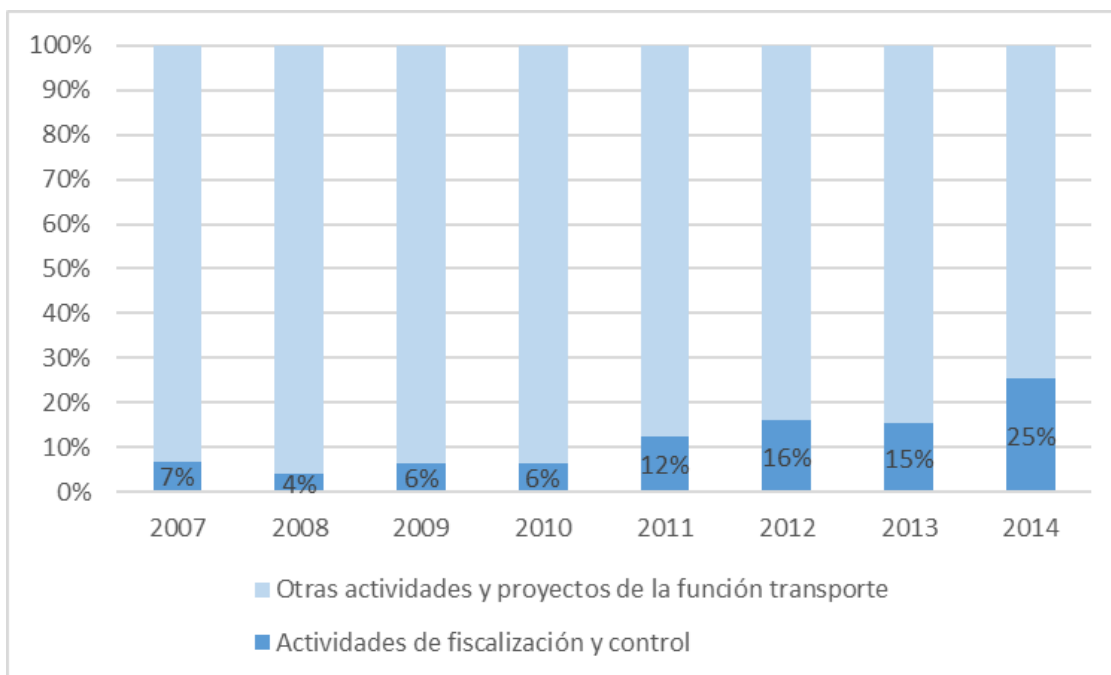


Figura 6. Monto del presupuesto asignado a las actividades y proyectos de fiscalización y control dentro de la función transporte por la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2007-2014 (porcentaje). Fuente: Consulta amigable, Ministerio de Economía y Finanzas, [Consulta: 21 de febrero de 2017]. Elaboración propia.

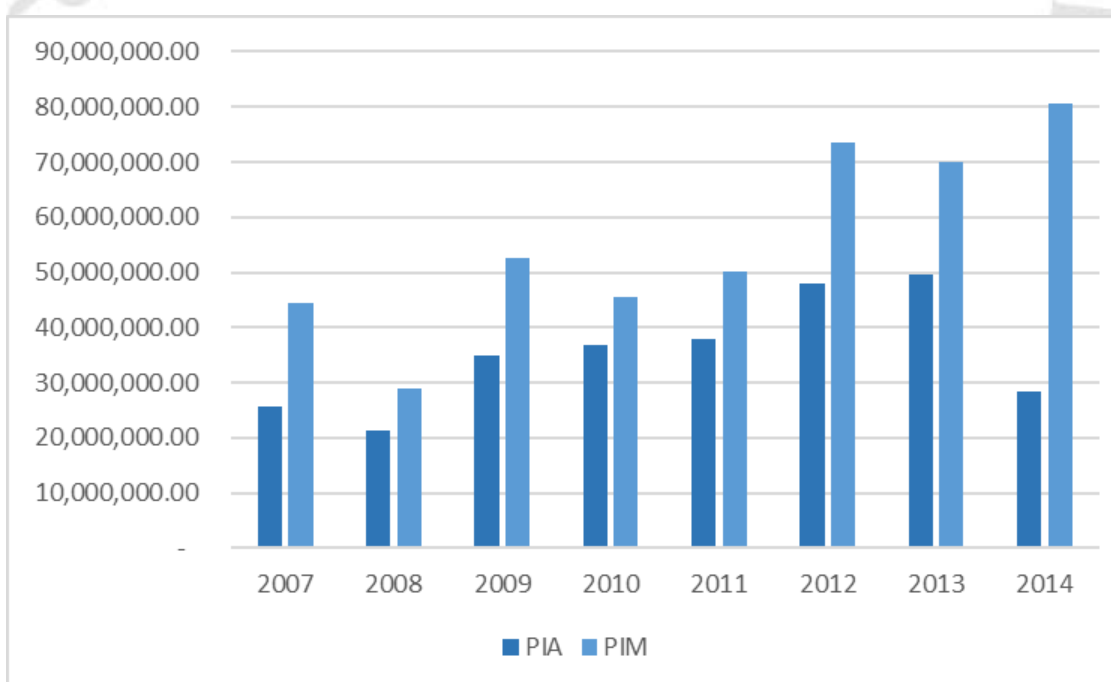


Figura 7. Monto del presupuesto asignado a las actividades y proyectos de fiscalización y control dentro de la función transporte por la Municipalidad Metropolitana de Lima, 2007-2014 (números absolutos). Fuente: Consulta amigable, Ministerio de Economía y Finanzas, [Consulta: 21 de febrero de 2017]. Elaboración propia.

Tomados en conjunto, las figuras presentadas junto con lo recogido a lo largo de las entrevistas dan sustento a la idea de que ambas gestiones priorizaron funciones diferentes con respecto al sistema: durante el período 2007-2011 se otorgó relevancia a

la construcción de infraestructura y en el período 2011-2014 se enfatizó la regulación y fiscalización del sistema. Dado que la primera función resulta más costosa que la segunda esto podría explicar las diferencias en los montos asignados a la función transporte durante ambas gestiones.

Otro tipo de información que nos permite sustentar lo mencionado hasta el momento son los datos ofrecidos por el Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) realizado por INEI a todos los municipios distritales y provinciales del país. Se trata de una encuesta que registra anualmente diversos aspectos de la gestión municipal tales como los recursos logísticos con los que estos niveles de gobierno cuentan y diversos indicadores vinculados al desempeño de los mismos en el cumplimiento de diversas tareas que tienen asignadas, entre ellas, el transporte urbano.

Las figuras 8 y 9 parecen dar cierto sustento a la idea de que una de las principales prioridades durante la gestión de Luis Castañeda Lossio fue la construcción de infraestructura vial si se la compara con respecto a la de Susana Villarán. En efecto, durante el período 2007-2010 se reportó a RENAMU que se construyeron un total de 3 528 646 m² de pistas y se repararon 1 085 397 m². Por su parte, durante el período 2011-2014, se construyeron 29 779 m² de pistas y se repararon 188 665 m². De manera similar, durante el período 2007-2010 se construyeron 95 140 m² de veredas en comparación a los 7 979 m² construidos en el período 2011-2014. En cuanto a la reparación de veredas, las cifras son más cercanas entre sí en ambos períodos e, incluso, la gestión de Villarán lleva una ligera ventaja. En la medida que los gastos en infraestructura representan un mayor costo, estos datos nos permiten explicar, en parte, las diferencias en el porcentaje que representó la función transporte dentro del presupuesto municipal durante ambas gestiones que se mostraron en las figuras 4 y 5.

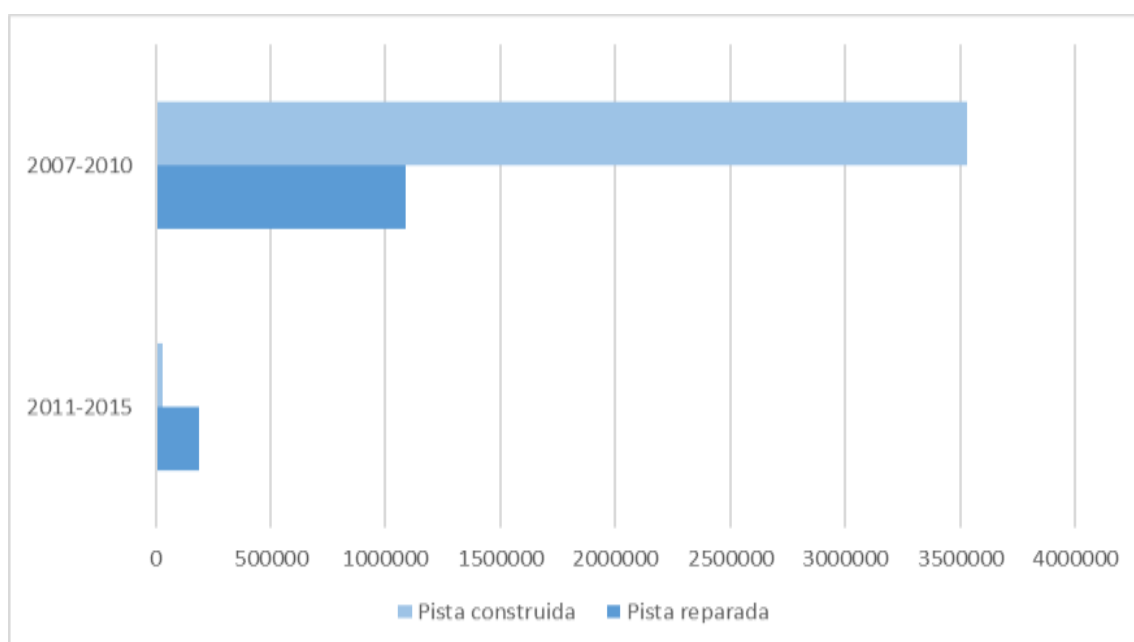


Figura 3. Pistas reparadas y construidas (m2) por la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el período 2007-2014. Fuente: Registro Nacional de Municipalidades, Instituto Nacional de Estadística e Informática, [Consulta: 01 de julio de 2020]. Elaboración propia.

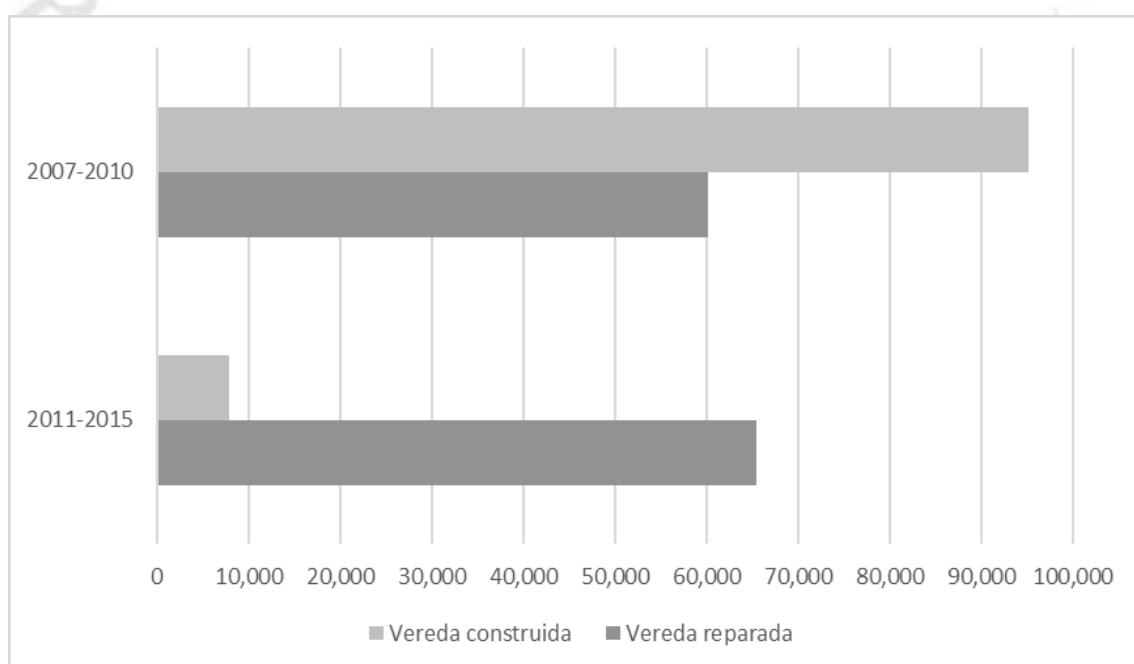


Figura 4. Veredas reparadas y construidas (m2) por la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el período 2007-2014. Fuente: Registro Nacional de Municipalidades, Instituto Nacional de Estadística e Informática, [Consulta: 01 de julio de 2020]. Elaboración propia.

La situación parece cambiar cuando se miran las cifras agregadas del número de operativos de control realizados durante ambos períodos. En esta categoría, RENAMU permite distinguir dos variantes, los operativos de control del tránsito realizados en coordinación con la Policía y los operativos de control sobre el transporte

urbano realizados por la Municipalidad misma. Considerando ambos tipos de operativos en conjunto, tenemos que para el año 2007-2010 se realizaron un total de 26 415 operativos frente a los 28 894 que se realizaron durante los años 2011-2014.

En cuanto al primer tipo de operativos, la figura 10 muestra que durante el período 2007-2010 se registran 294 operativos de control del tránsito realizados en coordinación con la Policía mientras que, para los años 2011-2014, tan solo 16. Es decir, a partir de este gráfico puede verse que, en líneas generales, desde la Municipalidad Metropolitana de Lima, no hubo demasiado interés por la fiscalización del tránsito urbano. Si hubo algún interés, este fue un poco más pronunciado durante el período que corresponde a la gestión de Luis Castañeda.

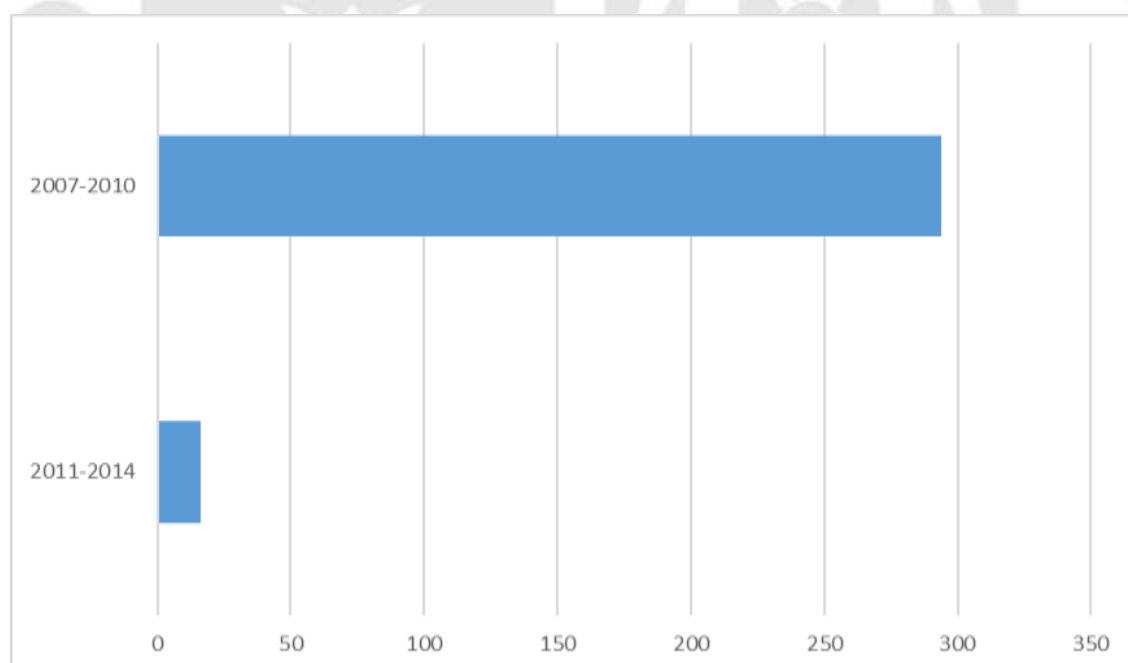


Figura 10. Número de operativos de control del tránsito realizados en coordinación con la Policía Nacional del Perú durante el período 2007-2014. Fuente: Registro Nacional de Municipalidades, Instituto Nacional de Estadística e Informática, [Consulta: 01 de julio de 2020]. Elaboración propia.

También, con respecto a la fiscalización del tránsito, las entrevistas revelan que durante ambas gestiones hubo más similitudes que diferencias. Con matices, ambas enfatizaron la recaudación sobre la educación vial y el control de los automóviles privados a través del control electrónico, las denominadas “fotopapeletas”. Por su naturaleza, este tipo sistema de fiscalización se enfoca en controlar el uso de la velocidad sobre todo de los vehículos privados y por encima otro tipo de infracciones de tránsito. Asimismo, se apoyó durante ambos períodos en el accionar del Servicio de

Administración Tributaria (SAT) quitándole competencias a la GTU en el cobro y sanción de infracciones. En suma, los datos de RENAMU y las entrevistas muestran que el número de operativos de tránsito realizados por la Municipalidad en coordinación con la Policía fue bastante reducido durante el período 2007-2014. En palabras de un ex funcionario del período 2011-2014:

Sí me da la impresión que, por ejemplo, el tema del tránsito en las dos gestiones se ha priorizado mucho el fenómeno recaudador. Entonces le han quitado muchas competencias a la gerencia de transporte urbano, de la municipalidad para dárselas al SAT en forma ilegal. Ahí las dos gestiones son culpables. Porque priorizaba los conceptos recaudatorios. Que el tratamiento de algunos temas sea muy poco técnico. Porque el SAT solamente es recaudador. Papeletas Por eso es que el control electrónico de las por exceso de velocidad haya tenido tanto fracaso en ambas gestiones, porque no se ha trabajado técnicamente. Ahí hay una sub-gerencia de ingeniería de tránsito, que es la llamada a ver estos temas. Del sistema no sabían nada porque el sistema se lo habían entregados al SAT. De los velocímetros para medir el exceso de velocidad de los vehículos que toman fotografías. (CTGTU, comunicación personal, 09 de septiembre, 2014)

En cuanto al segundo tipo de operativos, la figura 11 muestra que durante el período 2007-2010 se realizaron un total de 26 121 mientras que, en el período subsiguiente, el correspondiente a los años 2011-2014, se realizaron un total de 28 878. Este dato nos llevaría a pensar que durante el período 2007-2014 hubo un interés mayor por parte de ambas gestiones por regular y fiscalizar el sistema de transporte urbano. Se trataría, además, de una iniciativa que habría gozado de similar impulso en ambas gestiones dado que las cifras son relativamente similares entre sí. Sin embargo, existen algunos datos que nos permiten matizar este panorama general.

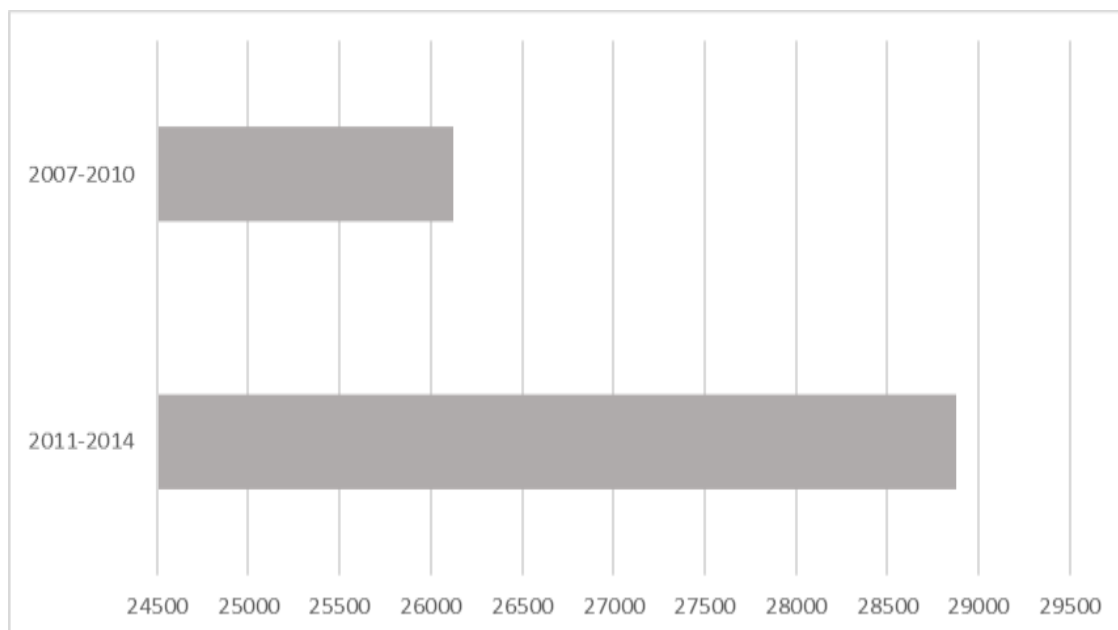


Figura 5. Número de operativos de control sobre el transporte urbano realizados por la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el período 2007-2014. Fuente: Registro Nacional de Municipalidades, Instituto Nacional de Estadística e Informática, [Consulta: el 01 de julio de 2020]. Elaboración propia.

En primer lugar, es importante ver qué tan sostenido ha sido el esfuerzo por fiscalizar durante el período 2007-2011. La figura 12 muestra el número de operativos de control (de transporte y de tránsito realizados en coordinación con la Policía) realizados anualmente. Como se aprecia, durante el año 2007 se registra un total de 24 193 operativos mientras que, al año siguiente, esta cifra baja radicalmente a 2 222. Durante el resto del período, la Municipalidad Metropolitana de Lima no registra la realización de operativos. Recién con la llegada de una nueva gestión, esta cifra vuelve a recuperarse registrando 2 718 operativos para el año 2011 e, incluso, se ve una sostenida tendencia al alza. De esta manera, al llegar al año 2014 se registró un total de 14 102 operativos. Es decir, lo primero que podemos decir a partir de la figura 12 es que hubo una iniciativa más sostenida para fiscalizar el transporte y el tránsito urbano durante la gestión de Susana Villarán.

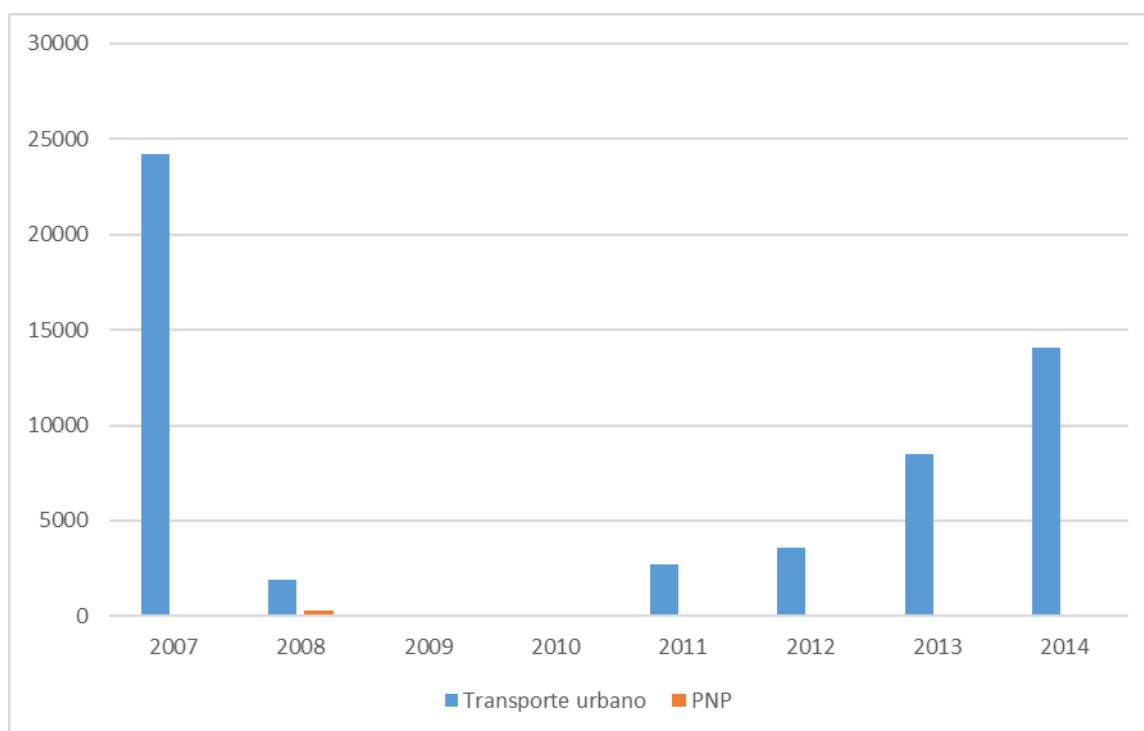


Figura 6. Número total de operativos de control del transporte urbano y del tránsito realizados en coordinación con la Policía Nacional del Perú durante el período 2007-2014, desagregado año a año. Fuente: Registro Nacional de Municipalidades, Instituto Nacional de Estadística e Informática, [Consulta: 01 de julio de 2020]. Elaboración propia.

Dicho esto, existen indicios para pensar que la cifra total de operativos realizados durante el período 2007-2010 podría ser menor a lo reportado por RENAMU. Para empezar, la cantidad de operativos registrada para el año 2007 fue de 24 193 lo que no guarda relación alguna con el número de operativos realizados durante el resto de la gestión. Después de ese año, en 2008 se realizaron un total de 2 222 operativos de control (efectuados en coordinación con la Policía y por la misma Municipalidad) y, más adelante, en los años subsiguientes no se registra ninguno.

Esta afirmación cobra mayor relevancia si se contrasta con otras fuentes. En esa línea, el Informe Defensorial N° 137 “El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un desafío para la defensa de la vida” publicado por la Defensoría del Pueblo en el año 2008 indica que el número de operativos de control sobre el transporte urbano realizados por la Municipalidad Metropolitana de Lima durante años anteriores era sustancialmente menor a la cifra reportada para el año 2007 (24 193 operativos). Por ejemplo, para el año 2005 se registra una cifra de 1 360 operativos y para el 2006 tan solo 824 (Defensoría del Pueblo, 2008).

Adicionalmente, este informe también destaca que para mayo del 2007 se habían realizado tan solo 414 operativos. Si las cifras reportadas por la Municipalidad en RENAMU son ciertas, esto quiere decir que, en un período de 07 meses (desde junio a diciembre del año 2007) el municipio habría realizado un total de 23 779 operativos de control. Se trata de un promedio de casi 111 operativos por día lo que no resulta demasiado creíble dadas las falencias operativas que diversos documentos consultados destacaban que enfrentaba la Gerencia de Transporte Urbano en ese momento (Defensoría del Pueblo, 2008; Ciudad Nuestra, 2010). Una posible explicación a este desbalance en la cifra anual de operativos realizados durante el período 2007-2010 lo ofrece el mismo Informe Defensorial N°137 cuando señala que la misma MML había modificado el conteo de los operativos de transporte urbano al incluir las acciones realizadas por una sola persona en vez de solo aquellas intervenciones que se realizaba con un equipo completo de fiscalizadores (Defensoría del Pueblo, 2008).

En suma, existen indicios suficientes para pensar que la fiscalización del transporte urbano tuvo mayor prioridad durante el período 2011-2014. Esta afirmación se corrobora ya sea desde el punto de vista del número acumulado de operativos realizados en cada gestión edil o desde la continuidad que estos tuvieron en el tiempo.

Para concluir esta sección, resulta importante revisar los datos existentes vinculados a otra de las funciones esenciales vinculadas al sistema de transporte urbano durante el período 2007-2014: el otorgamiento de autorizaciones y concesiones para la prestación del servicio de transporte público. Dentro de la MML, la GTU cumple con la función de emitir dos procedimientos clave para la prestación del servicio de transporte a través de la Sub-gerencia de Regulación del Transporte: el otorgamiento de títulos habilitantes para prestar el servicio de transporte público regular de personas (jurídicas y naturales) y la tarjeta única de circulación.

El primer documento, el título habilitante mediante el cual se autoriza a prestar el servicio de transporte público regular de personas en determinadas vías en Lima Metropolitana, se otorga a las personas jurídicas y naturales que acrediten cumplir con ciertos requisitos y condiciones para su obtención. Como parte de este procedimiento, se establece y aprueba el trazo de un recorrido y cada empresa debe acreditar un mínimo de flota y de infraestructura mínima (depósitos) con determinadas características.

Además de ello, se establecen determinadas condiciones para la prestación del servicio⁴³. Por su parte, la tarjeta única de circulación es el título otorgado que habilita al vehículo de una empresa autorizada a prestar el servicio de transporte público regular de personas en una determinada ruta. Su obtención está condicionada al cumplimiento de los requisitos y a partir de este documento la Sub-gerencia de Regulación del Transporte de la GTU realiza el registro vehicular el cual es un insumo clave para poder otorgar las autorizaciones de rutas⁴⁴.

Aunque se explicará con mayor detalle en la siguiente sección, en este punto resulta fundamental aclarar que el otorgamiento de títulos habilitantes para prestar el servicio de transporte público puede realizarse mediante dos tipos de procedimientos: autorizaciones administrativas o concesiones, ambos constituyen mecanismos distintos que tenía a su disposición la Gerencia para poder otorgar derechos de explotación de las rutas de la ciudad. Por ello, cada uno de ellos tiene efectos muy distintos sobre la manera en la que se presta el servicio. Por el momento, basta con decir que, con respecto a las autorizaciones administrativas, el modelo de concesiones resulta un mecanismo mucho más útil (obviamente, no es infalible) para otorgarle mayor poder de control a las agencias gubernamentales sobre las empresas prestadoras de servicio al mismo tiempo que reduce radicalmente la arbitrariedad y la corrupción. Sobre esto se profundizará en la siguiente sección.

Lamentablemente, los datos de RENAMU no permiten distinguir claramente entre cada ítem, por lo que no sabemos con precisión qué porcentaje de esas cifras corresponden a autorizaciones administrativas y qué porcentaje corresponde a concesiones. Por esta razón, para interpretar adecuadamente los datos presentados, resulta fundamental recurrir a otras fuentes de información. Los informes y documentos de gestión consultados, así como las entrevistas recopiladas durante la fase de recojo de información de esta investigación son bastante útiles en este sentido.

⁴³ La definición legal de la autorización para prestar el servicio de transporte público regular ha sido tomada de la Ordenanza N°1599. Disponible en: <http://elcomercio.e3.pe/66/doc/0/0/4/6/7/467299.pdf> [Consulta: 26 de enero de 2020].

⁴⁴ La definición legal de la tarjeta única de circulación ha sido tomada de la Ordenanza N°1599. Disponible en: <http://elcomercio.e3.pe/66/doc/0/0/4/6/7/467299.pdf> [Consulta: 26 de enero de 2020].

Tomados en conjunto, entrevistas y documentos de gestión consultados, nos ofrecen algunas luces acerca de las autorizaciones y concesiones otorgadas en cada gestión. Lo primero que hay que destacar es que durante la gestión de Castañeda se extendieron las autorizaciones, sin un real plan de reordenamiento del sistema de transporte regular (el cual era administrado por la GTU). En esa línea, el informe “Evaluación de la gestión metropolitana 2009” menciona que la propuesta de Plan de Rutas formulado por la GTU —el cual constituía el documento base sobre el cual se racionalizarían el número de rutas existentes en la ciudad y, en consecuencia, se otorgarían nuevas autorizaciones y concesiones en base a nuevos recorridos— había sufrido continuas reformulaciones y aún quedaba pendiente su aprobación para el año 2009. Sobre el mismo plan, el “Informe situacional del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima –PROTRANSPORTE”, elaborado durante la gestión de Luis Castañeda, informaba que, para el año 2011, este documento tampoco había llegado a ser aprobado. Las entrevistas, que se expondrán en las siguientes secciones, ratifican lo mencionado en estos documentos.

Por su parte, las Ordenanzas N° 1006 y 1109 dan cuenta que, durante el período 2007-2010, se sancionaron prórrogas a las autorizaciones para prestar el servicio de transporte público. Es decir, en esos años, no se otorgaron ningún tipo de nuevas autorizaciones ni concesiones para la prestación del servicio de transporte público regular y, en gran medida, se mantuvieron las rutas existentes que habían sido otorgadas durante la última gestión de Alberto Andrade.

Las mismas fuentes también señalan que las concesiones y/o autorizaciones que fueron otorgadas durante este período corresponden, más bien, al proceso de licitación de los corredores del Metropolitano. En esa línea, el “Informe de Rendición de Cuentas de la Presidencia del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima, 2011-2014” menciona que, hasta el final de la gestión de Luis Castañeda, este servicio contaba con 09 rutas operando. Todos estos títulos fueron otorgados bajo la modalidad de concesión.

Por su parte, el proceso de otorgamiento de concesiones y autorizaciones durante el período 2011-2014 responde, principalmente, a dos iniciativas destinadas a reordenar planificadamente las rutas de la ciudad. La primera de ellas se vincula a la reestructuración del servicio del Metropolitano. Los documentos “Informe situacional

del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima –PROTRANSPORTE 2011” e “Informe de rendición de cuentas de la presidencia del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima 2011-2014” señalan que, al concluir la gestión de Luis Castañeda, no se había concluido con licitar todas las rutas alimentadoras del servicio ni con reordenar las rutas de las empresas de transporte que competían con el trazo del Metropolitano. Producto de ello, al finalizar el 2010, este servicio atendía a un promedio de 220 000 pasajeros por día, muy por debajo de la cifra proyectada: 713 000. Gracias a ello, este sistema presentaba déficits presupuestales importantes.

Con el fin de solucionar este problema, el “Informe de rendición de cuentas de la presidencia del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima 2011-2014” menciona que, durante la gestión de Susana Villarán, se licitaron un total de 18 nuevas rutas en el Metropolitano: 14 alimentadoras, 03 expresos y 01 troncal. Todas ellas bajo el sistema de concesiones. Simultáneamente, se otorgaron un total de 54 nuevas autorizaciones para las rutas que compartían más del 20% de los corredores segregados con el fin de que ya no le restaran pasajeros a los servicios que el Metropolitano ofrecía.

La segunda iniciativa estaba destinada a combatir la superposición de rutas que subsistía en el sistema de transporte urbano hasta el momento y la estructura de las empresas prestadoras del servicio, cuya mayor parte se sostenía en el esquema “comisionista afiliador” (Bielich, 2009a). Para hacerle frente a esta problemática se aprobó un nuevo Plan Regulador de Rutas mediante la Ordenanza N°1613. Este documento, creó cuatro categorías de rutas dentro de la ciudad: Corredores Complementarios, Rutas de Aproximación, Rutas de Interconexión y Rutas de Zonas No Atendidas. Sobre este punto se profundizará en las siguientes secciones.

La innovación que se gestó durante el período 2011-2014 no solo consistía en el diseño de la ruta sino también en la manera en la que las empresas prestadoras tendrían que operar. En ese sentido, se estableció que los operadores podrían acceder a los servicios que se presten en los Corredores Complementarios, las Rutas de Integración y Aproximación solamente por medio de procesos de licitación, los que fueron convocados por PROTRANSPORTE y GTU.

El “Informe de rendición de cuentas de la presidencia del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima 2011-2014” señala que, al finalizar el año 2014,

se habían adjudicado todas las rutas comprendidas dentro de los Corredores: un total de 49 paquetes de servicios. Asimismo, del total de paquetes adjudicados, se había logrado firmar 12 de los 49 contratos de concesión. En relación a las 19 rutas de Aproximación e Integración a cargo de GTU, el mismo documento señala que éstas estaban en licitación y se iban a adjudicar antes de fin del 2014. Todo este proceso de licitación involucraba una gigantesca reorganización de las rutas que regían hasta entonces en la ciudad, lo que implicaba, en la práctica, la expedición de un número enorme de nuevas autorizaciones que modificaran los recorridos de las empresas de transporte que competían con el trazo de las rutas que iban a ser sometidas a licitación.

Tomadas en conjunto, las cifras, las entrevistas y documentos consultados, muestran, en primer lugar, que durante el período 2007-2014 se registra una progresión en el nivel de involucramiento del municipio en el sector de transporte urbano. Sin embargo, estas fuentes también señalan con claridad que esta progresión no fue uniforme: durante el primer período se avanzó sobre todo en incrementar y endurecer los requisitos para la expedición de las tarjetas de circulación de vehículos sin cuestionar en gran medida la manera en la que se venía regulando el sistema de transporte de personas regular. Esto se explica, en gran medida, porque durante esos años la prioridad estuvo en desarrollar y construir la infraestructura necesaria para la operación del sistema de transporte *BRT* sin lograr tener una visión integral del sistema.

Por su parte, durante el período 2011-2014, sí se registran medidas concretas destinadas a modificar tanto el proceso de emisión de títulos habilitantes para la prestación del servicio de transporte urbano, así como un incremento tanto en el número de operativos de control sobre el sistema, así como en la sostenibilidad de los mismos. Estas modificaciones, en conjunto, implicaban un cambio más comprehensivo del legado que habían dejado las reformas de liberalización aprobadas en la década de 1990 en el sector. Todo lo mencionado anteriormente, se explicará con mayor detalle en la siguiente sección.

3.2.2. Acciones específicas llevadas adelante por cada gestión

Descomponer las políticas de transporte urbano de ambas gestiones en un conjunto de iniciativas específicas no sólo nos brindará una mejor comprensión del

enfoque que adoptó cada una con respecto al sistema de movilidad urbana, sino que también, nos permitirá identificar más adelante los cuellos de botella, las resistencias sociales y políticas y las falencias que se presentaron durante ambas gestiones en el desarrollo de estas iniciativas. En esta sección, se pasará a describir el desarrollo de cada una de las acciones emprendidas por Luis Castañeda Lossio y Susana Villarán para el sistema de movilidad urbana de la ciudad de Lima.

a) Período 2007-2011

La información recogida a partir de las entrevistas señala que, durante el período 2007-2010, la política de la MML para el sistema de transporte urbano se sustentó en cuatro iniciativas concretas. Durante su implementación, de acuerdo a los actores entrevistados, las mismas involucraron principalmente al SAT, PROTRANSPORTE y la GPIP dejando en un rol más relegado a la GTU. Esta afirmación coincide también con lo señalado por el informe “Evaluación de la gestión metropolitana de Lima 2009”. En este documento se señala que, durante este período, las gerencias de línea de la Municipalidad encargadas de la provisión de diverso tipo de servicios, dentro de las que se encuentra la GTU, resultaron ser “el patito feo” de la gestión ya que se les asignó una cantidad de presupuesto que solamente alcanzaba para cubrir las planillas y austeros gastos de oficina. El mismo informe señala claramente que, estas gerencias no contaban con suficiente personal calificado para llevar a cabo sus tareas ni tampoco con los medios suficientes para desarrollar estudios, verificaciones de campo ni operativos especiales (Ciudad Nuestra, 2010). A continuación, se pasará a explicar cada una de estas iniciativas.

- **El Metropolitano**

A pesar de que hay un consenso en reconocer que esta obra fue una de las iniciativas más importantes realizadas durante esta gestión con respecto al sistema de transporte urbano, los actores entrevistados revelaron que, en realidad, esta no fue una prioridad para el alcalde inicialmente. Prueba de ello es que las entrevistas realizadas revelan que las primeras acciones encaminadas a implementar este proyecto partieron también de la gestión de Alberto Andrade durante los años 1998-2002 y fue recién durante la segunda gestión de

Luis Castañeda durante el período 2007-2010 que estas iniciativas fueron retomadas y se inició efectivamente con la implementación de este importante proyecto. Esto reafirma lo hallado por Glave (2016), en el sentido de que el proyecto del Metropolitano constituyó, en realidad, una iniciativa que entró dentro de las prioridades del por entonces alcalde, muy tardíamente y que, inicialmente, no se buscó darle continuidad al impulso que le había dado su predecesor.

Lo recogido por las entrevistas muestra que fue a inicios de la década del 2000 que se dieron importantes iniciativas para poder llevar adelante la construcción de un sistema de *BRT* en la capital el cual por entonces fue identificado bajo el nombre de “Lima Bus”. Fue en estos años se realizan las primeras reuniones con personal de organismos multilaterales los cuales plantean la necesidad de implementar este tipo de sistema de movilidad urbana de corredores segregados.

Las reuniones con los actores multilaterales concluyeron en la firma de los primeros convenios y la formulación de los primeros estudios y documentos legales. Para llevar adelante estas acciones, fue en estos años que se crea la instancia que se encargaría de la formulación de dichos documentos y de la administración del proyecto PROTRANSPORTE como proyecto especial adscrito al municipio. Con respecto a estas iniciativas, dos entrevistados mencionaron lo siguiente:

[Alberto] Andrade es el primero en darse cuenta que en la Municipalidad de Lima es inviable hacerse cargo del tren, o sea es inviable creer que el tren va a ser el que va a salvar el transporte en la ciudad de Lima [...]. Entonces, es el primero en enterarse lo que está pasando en Curitiba, es él el que dice "vamos a hacer el Lima Bus" [...]. Crea Protransporte, [...] para encargarse de mirar la posibilidad de Lima Bus, hace convenio con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, y deja todo listo para que esto arranque. (RCM2, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Tienes a Andrade que desde la Muni [Municipalidad Metropolitana de Lima], recibe al Banco Mundial, que le hace una propuesta de Lima Bus, que es lo que se vuelve el Metropolitano, no porque el Banco no entienda la importancia de los metros sino porque en ese momento era lo que era razonable, para un país que venía quebrado.

[...] El banco entendía perfectamente que la solución era el metro y Andrade también. Era simplemente que no había cómo. [...] Y encima la Municipalidad estaba enfrentaba al gobierno [de Alberto Fujimori]. [...] Andrade hizo el plan de Lima Bus [...]. Llega hacia el final de su gestión Andrade, diseña Lima Bus, pero no implementa Lima Bus. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

Con todos estos preparativos en marcha, llegaron las elecciones regionales y municipales del año 2002 en las que el candidato ganador Luis Castañeda planteó ante la opinión pública su deseo de llevar adelante la obra del Metro de Lima en vez de concluir con la obra que había iniciado Alberto Andrade. Con esa prioridad en mente, se acentuó durante aquellos años el rol de la GPIIP —a cargo durante esos años de una funcionaria muy cercana al alcalde— a la cual se le encargó las negociaciones necesarias para conseguir el respaldo financiero del Gobierno central y la realización de los estudios de factibilidad del proyecto. Estas negociaciones, que se prolongaron por casi todo el primer período, no tuvieron un buen desenlace pues no se llegó nunca a obtener el aval del gobierno central. Durante todo ese tiempo, los avances para la construcción del Metropolitano siguieron detenidos. En palabras de dos entrevistados:

No hace el estudio de racionalización, no avanza en esa línea y entre el 2004 y 2007, duerme Lima Bus. Lo congela, lo paraliza, hace de todo para que eso se congele, y se pasa peleando por el tema del tren. Y entonces pone el GPIIP, la Gerencia de Promoción de la Inversión Privada, [...] a intentar ver cómo saca adelante la concesión del tren. [...] Toledo tenía que firmar una garantía y Toledo contesta diciendo que el estudio de factibilidad, era un estudio que decía que si no tenías 250 mil pasajeros al día, o sea casi 500 mil viajes día, era insostenible y que todos los estudios ponían como predicción inviable esa cifra. Y que el Estado Peruano no iba a asumir el subsidio que iba a necesitar el mantenimiento del tren, y por lo tanto no avala. (RCM2, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Aparece Castañeda, y en el debate Castañeda habla del tren. Del cual de nuevo él no podía pagar nada, pero entre eso, el apoyo del PPC a Castañeda y yo qué sé, Andrade pierde la elección, entra Castañeda, que en los primeros años no hace absolutamente nada y cuando venían las misiones del Banco Mundial, yo me reuní con ellos en su momento, me decía sus técnicos no entiendes de lo que hablo, las siglas que uso, no entienden. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

Este primer fracaso no impidió que el alcalde siguiera apoyando esta iniciativa durante la campaña de reelección del año 2006. Con su reelección consumada,

se reiniciaron los intentos del municipio por hacerse de la administración del proyecto. La expectativa era que, con la llegada de un nuevo presidente, las gestiones podrían arribar a buen puerto. Sin embargo, nuevamente esto no ocurrió y la muestra de ello es que es en el año 2007 la MML le entrega definitivamente la administración e implementación del Metro de Lima a la gestión de Alan García. El conflicto registrado entre el gobierno central y la Municipalidad por el desarrollo del tren eléctrico también se confirma a través de otro tipo de fuentes. En esa línea, el informe “Evaluación de la gestión municipal 2009” señala que, aún en el año 2009, subsistían conflictos entre ambos niveles de gobierno por sacar adelante la concesión para construir la infraestructura física que complete de la denominada Línea 1 y que, este entrapamiento finalmente se resolvió a favor del gobierno central gracias a la obtención de un préstamo a manos de la Corporación Andina de Fomento (Ciudad Nuestra, 2010).

La manera tardía en la que este proyecto llegó a ser una prioridad para la alcaldía durante el período 2007-2010 tendría importantes consecuencias en la manera en la que este proyecto se ejecutó: otorgando énfasis a la construcción de infraestructura y poco interés a la implementación de la racionalización del sistema de transporte regular que se necesitaba para poner en marcha este nuevo sistema de movilidad. En ese sentido, fue durante estos años que se construyó la infraestructura vial necesaria para la operación del sistema *BRT*. Asimismo, se modificó la planificación inicial del proyecto realizada durante la gestión de Alberto Andrade y se incluyó la construcción de la Estación Central. Así como también se completaron parcialmente las licitaciones del paquete de rutas troncales y alimentadoras.

A pesar de todo ello, cinco entrevistados de diferentes trayectorias y diversos documentos consultados coincidieron en señalar que esta iniciativa fue entregada de manera incompleta. Al respecto, mencionaron que las principales falencias encontradas fueron las siguientes. En primer lugar, su ejecución no contempló la planificación previa e integral del sistema de transporte urbano de la ciudad. Durante este período no se llegó a licitar la totalidad de las rutas alimentadoras de sus corredores segregados. Esto mantenía la puerta abierta a

futuros conflictos entre el Gobierno central y la MML por decidir cuáles eran las principales rutas que tendría la ciudad, qué tipo de modalidad de transporte correspondería a cada una y qué nivel de gobierno la administraría. De hecho, como se verá en secciones posteriores, esto fue lo que pasó inmediatamente después de que Luis Castañeda fuera reemplazado por Susana Villarán.

En segundo lugar, la implementación del proyecto no llegó a cumplir dos requisitos básicos del contrato de licitación y fundamentales para darle sostenibilidad al sistema. El primero de ello fue el retiro de las rutas y unidades de transporte urbano que competían con gran parte del tramo otorgado a las empresas concesionarias. Con respecto, a esto el informe “Evaluación de la gestión metropolitana 2009” señalaba que, para el año 2009, casi al finalizar la gestión de Castañeda tenía pendiente “reordenar” la zona de exclusividad de la ruta de El Metropolitano y sus rutas de alimentación a través de la publicación del mapa de nuevas rutas destinadas a la protección de demanda para el funcionamiento de este servicio y el fortalecimiento de la capacidad operativa y técnica de la GTU (Ciudad Nuestra, 2010).

Por su parte, el “Informe Situacional del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima - PROTRANSPORTE”, formulado durante la misma gestión de Luis Castañeda, reconoce que, para enero del 2011, aún quedaba pendiente que la GTU gestionara la racionalización de rutas de transporte regular que competían con el trazo de los recorridos alimentadores y troncales que ofrecía el Metropolitano. Adicionalmente, este último documento también reconoce que faltó concluir la implementación de algunas rutas alimentadoras sin especificar cuántas de ellas aún quedaban pendientes.

Otro requisito que quedó pendiente durante esta gestión con respecto al Metropolitano, y que también ha sido confirmado en el “Informe Situacional del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima - PROTRANSPORTE”, fue la construcción del tramo II del corredor segregado del Metropolitano, que uniría la estación Naranjal con la de Chimpu-Ocllo ubicada en Puente Piedra. El trazo de este tramo tiene una extensión de alrededor de 10 kilómetros y debía conectar los distritos de Comas, Carabayllo y Puente Piedra. En palabras de un regidor que trabajó durante el período 2011-2014:

[Refiriéndose al período 2007-2010] Incluso en el tema de la implementación del Metropolitano, no se cumplió con retirar las unidades que competían con el Metropolitano. Eso lo hizo la gestión de Villarán. Y un problema que se tiene hasta la actualidad es que el Metropolitano sigue en etapa de pre-operación, porque se implementó sin haber culminado lo que señalaba el contrato. [...] O sea, en la práctica se implementó el Metropolitano sin tener todas las condiciones para ello. (RCM3, comunicación personal, 04 de noviembre, 2015)

En parte, como consecuencia de dichas acciones y de la falta de capacidad de la gestión siguiente para continuarlas, el sistema sigue operando hasta el día de hoy en una etapa de preoperación sin que pueda iniciar el período que contempla el contrato de licitación. Derivado de estas dos problemáticas, también se registraron problemas en el control de flota de buses de las empresas licitadoras. Dado que el corredor no se había implementado al 100%, esto obligó a las concesionarias a mantener una cantidad de unidades paradas por un período de tiempo considerable. El “Informe de rendición de cuentas de la presidencia del Instituto Metropolitano Protransporte, 2011-2014” señala en ese sentido que, hasta el 2011, había un total de 254 vehículos que aún no podían ponerse en funcionamiento debido a los problemas mencionados. Asimismo, señala que la limitada demanda generaba que los operadores no pudieran pagar su deuda a COFIDE, entidad que realizó el préstamo para la mayor parte de los buses.

De hecho, el “Informe Situacional del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima - PROTRANSPORTE”, formulado durante la gestión de Luis Castañeda, menciona que, a finales de su segunda gestión, subsistían importantes déficits operativos en el funcionamiento de los corredores segregados del Metropolitano los cuales ascendían al monto de 10 177 982 soles. El mismo documento señala que este déficit era ocasionado por el hecho que la demanda real por sus servicios troncales y alimentadores era menor a la demanda proyectada inicial. Este documento señala que, para el 2011, la demanda promedio diaria de estos corredores era de 290 000 viajes cuando el estimado inicial del proyecto era de 700 000 viajes diarios.

Con respecto al retiro de unidades, una regidora de oposición que trabajó durante este período explicó que, el proceso de racionalización de las rutas

laterales al Metropolitano fue tortuoso pues este implicó un conjunto de negociaciones y renegociaciones con las empresas operadoras que alargaron varios meses el proceso y culminaron en que se disminuyó la cantidad de rutas de competencia que era obligatorio retirar. A pesar de esos avances, la misma persona contó que incluso esas rutas no pudieron ser retiradas para finales del año 2010.

- **Prórroga a la racionalización del sistema de transporte regular**

Quizá una de las muestras más convincentes de que la prioridad de la alcaldía bajo este período con respecto al transporte no estuvo centrada en las funciones de regulación y fiscalización fue la casi inexistente continuidad que tuvieron las iniciativas iniciadas bajo la segunda gestión de Alberto Andrade entre los años 1998-2002. En efecto, tal y como lo explicaron tres entrevistados distintos, fue durante este período que se registran los primeros intentos serios de iniciar la racionalización del sistema de transporte urbano regular.

Tal y como lo narraron todos ellos, hacia finales de los noventa, ante la radical privatización del servicio de transporte por parte del Gobierno central, la alcaldía de Lima optó por aprobar un conjunto de ordenanzas —las Ordenanzas N° 104, 131 y 132 aprobadas en 1997— que expresaban la voluntad de imponer cierto orden al sistema, poner freno a la liberalización del transporte y establecer pautas mínimas para su funcionamiento. Las acciones más relevantes que estas normativas trajeron consigo fue la declaración de “saturación de vías” que facultaba al municipio a intervenir en la definición de determinadas áreas y rutas de la ciudad, prohibía el ingreso de nuevas unidades al sistema y el otorgamiento de licencias con 10 años de duración con el fin de que las empresas de transporte pudieran modernizar sus servicios y participar en un proceso de licitación cumplido el plazo estipulado. El plazo concluiría en el 2007, precisamente el año en el que Luis Castañeda logra su reelección a la alcaldía. En palabras de una entrevistada:

[...] [Alberto] Fujimori decide liberalizar radicalmente el transporte y privatizarlo, y entonces decide que cualquier cosa con tres ruedas puede ser transporte y se acabó. La única manera de regular es si hay saturación de vías. Reordena una primera etapa, elimina la piratería total, o sea regulariza, formaliza, reordena, y les da un

plazo. Y les dice "miren señores, ok. Yo sé que usted no puede, dada la situación económica del país y lo que sea, cambiar de la noche a la mañana, entonces le voy a dar usted 10 años". No es poco tiempo, es una cantidad importante de tiempo, del 1997 al 2007. "Le voy a dar 10 años, para que usted ahorre, vea como hace, pero en 10 años se acabó esta "cuchipanda" y viene la racionalización de las rutas y la reestructuración del transporte". Eso debió ser en el 2007. (RCM2, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

En términos generales, al identificar medidas legales concretas que permitan justificar la intervención del estado dentro del sector, puede decirse que estas acciones iniciales aprobadas durante el período 1998-2002 intentaban disputar —en la medida de las competencias asignadas a la MML— la categorización impuesta por el Gobierno central en los noventa del transporte público como un servicio privado. En términos más concretos, estas ordenanzas significaban los primeros pasos para poder cambiar el esquema de regulación vigente que se dedicaba exclusivamente a otorgar derechos de uso de vía mediante autorizaciones administrativas hacia un esquema de licitaciones que permitía otorgar mayor control al municipio sobre la manera en la que este servicio operaba. Sobre este aspecto se profundizará más adelante.

Lo que vale la pena destacar en este punto es la nula continuidad que tuvieron las iniciativas impulsadas por Alberto Andrade durante las gestiones de Luis Castañeda (2003-2006 y 2007-2010) y, en ese sentido, los nocivos efectos que trajo la no reforma del procedimiento mediante el cual se otorgaban títulos habilitantes para prestar el servicio de transporte urbano durante aquellos años. En ese sentido, resulta bastante ilustrativa la manera en la que un transportista —el gerente de una empresa de transportes— que trabajó durante este período describían el esquema bajo el cual se otorgaban los derechos de uso de vía durante estos años. Como se mencionó líneas arriba, este proceso abarcaba la extensión de una autorización administrativa que, en palabras de un entrevistado, requería menor cantidad de requisitos si se le compara con el otorgamiento de derechos de ruta bajo el esquema de licitación que se aplicaría durante el siguiente período. Tan solo se necesitaba acreditar un número mínimo de unidades con sus respectivas tarjetas de los mismos, la propiedad de

patios de operaciones y grifos para los vehículos, las licencias de conducir de los choferes y sus respectivos documentos de identidad.

Uno de los datos más relevantes acerca de este procedimiento que se puede destacar de estas entrevistas es la manera en la que el transportista narraba que se establecía la ruta que cubriría cada empresa. De acuerdo a lo explicado, el otorgamiento de la autorización “era un proceso muy empírico” que abarcaba una negociación más amplia —y al parecer informal— con las autoridades de las Gerencias de Transporte de Lima y Callao en la cual representantes de las empresas de transporte influenciaban en los funcionarios o “ingenieros” encargados de establecer el recorrido que seguirían las unidades de sus respectivas empresas.

Por otro lado, aunque durante la gestión 2007-2010, se realizaron algunas propuestas destinadas a racionalizar el número de rutas para el transporte regular de la ciudad, diversas fuentes confirmaron que estas nunca llegaron a concretarse. Un exfuncionario que trabajó durante este período confirmó, por ejemplo, que la propuesta del Plan de Rutas elaborado durante esos años nunca llegó a aprobarse. Por su parte, el informe “Evaluación de la gestión metropolitana” señala que, para el año 2009, este documento de planificación continuaba “en los gabinetes de los funcionarios municipales” y que, durante años previos, su formulación había sido postergada y su contenido permanentemente modificado o reinterpretado (Ciudad Nuestra, 2010).

Las fuentes consultadas para esta investigación también permitieron identificar tres sucesos adicionales que cuestionan severamente el interés de la alcaldía por continuar con el proceso de reordenamiento del sistema de transporte regular que había sido puesto en marcha desde 1998. Para empezar, de manera previa al proceso de racionalización de rutas, resultaba necesario realizar un estudio de la ciudad que permitiera identificar de manera técnica las superposiciones entre las empresas dentro de un mismo recorrido, el flujo de personas que tenían que cubrir, así como la cantidad y las características de las unidades de transporte necesarias para cubrir dicha demanda.

De acuerdo al testimonio de una regidora de oposición que se desempeñó en el Concejo Metropolitano durante el período 2007-2010, este estudio nunca se realizó. La revisión del documento “Informe Situacional del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima”, formulado durante la misma gestión de Luis Castañeda Lossio, parece dar sustento a lo mencionado por la regidora. Este documento señala, entre setiembre del año 2009 y julio del 2010, se elaboró un el “Estudio para la consolidación del sistema integrado de Transporte Público de Lima” a cargo del consorcio GETINSA-TARYET-GEOCONSULT. Sin embargo, el mismo documento señala que este estudio apuntaba únicamente a hacer una estimación de la demanda para un solo corredor segregado que cruzara la ciudad de este a oeste mientras no se menciona nada del mencionado Plan de Rutas de Lima.

La mayor parte de los esfuerzos de la GTU durante este período se concentraron en la elaboración de la Ordenanza N°1338 la cual fue aprobada a finales del mes de diciembre del 2009, es decir, un año antes de que culminara la segunda gestión de Luis Castañeda. La misma, formulaba un nuevo esquema para la prestación del servicio de transporte masivo de pasajeros en la ciudad y resultaba ser el primer intento serio de modificar el marco regulatorio del servicio de transporte público de la ciudad de manera comprehensiva y, con ello, de modificar el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones para el uso de las rutas (Ciudad Nuestra, 2010). Dentro de sus Disposiciones Finales Complementarias, esta norma contemplaba la elaboración de un Plan de Rutas a cargo de la GTU en un plazo no mayor de 180 días. Sin embargo, la aprobación de las Ordenanzas N°1365 y 1419, entre otras disposiciones, prorrogaron este plazo hasta el 31 de marzo del 2011. En otras palabras, trasladaron la responsabilidad de la realización del estudio a la gestión entrante.

En segundo lugar, se redujeron la cantidad de fiscalizadores viales. Dado que, durante esos años, la GTU dedicó su limitada capacidad operativa a diseñar instrumentos normativos (sobre todo la Ordenanza N°1338), esta dedicó menor interés en su tarea fiscalizadora (Ciudad Nuestra, 2010). Como lo vimos, estas afirmaciones también encuentran sustento en las cifras expuestas en las figuras 10, 11 y 12. Sobre el mismo tema, la misma regidora de oposición entrevistada

explicó que la fiscalización cumplía un rol esencial dentro de la estrategia de reordenamiento del transporte al aumentar, en alguna medida, los costos operativos a todas aquellas empresas que no cumplieran con adecuarse a los nuevos criterios que se suponía iba a implementar la MML cumplido el plazo de las autorizaciones; sin embargo, esta tarea no llegó a implementarse adecuadamente durante estos años. En sus propias palabras:

Castañeda llega para poder culminar todas las reformas que la ciudad necesitaba. Pero Castañeda tiene el ego más grande que el chorro más alto del mundo que tenemos en la “Plaza de las Aguas”, y decide truncar todo. Y entonces no continúa la reforma del transporte regular. De hecho, en realidad debilita el área que hacía fiscalización del transporte regular y luego hace unas prórrogas [...] Debilita el grupo humano, la cantidad de fiscalizadores que tenía, se reduce. No te pases pues, tú no puedes reducir fiscalizadores. Da la señal que en realidad no quiere continuar con esta política de que “yo los voy a ir ahogando hasta que llegue el momento y les quite la licencia, y haga una racionalización”. (RCM2, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

En tercer lugar, fue en el año 2007 en el que se extendieron de manera definitiva nuevas prórrogas a la extensión de autorizaciones que se prolongaron hasta el final del mandato del alcalde Luis Castañeda. La revisión de la normativa vinculada al transporte urbano aprobada por el municipio da cuenta de que este proceso venía en realidad desde la primera gestión del alcalde durante el período 2003-2006. Fue durante esos años que se aprobaron las Ordenanzas N° 627, 782, 813 y 820 las cuales, entre otras cosas, establecían procedimientos de autorizaciones especiales para prestar servicio público de transporte regular de pasajeros dentro de la provincia de Lima, facultaban a la Dirección Municipal de Transporte Urbano —agencia municipal que por entonces se encargaba de la regulación del sistema de transporte urbano regular de la ciudad— a prorrogar autorizaciones para prestar servicio público de transporte regular de pasajeros y modificaban el cronograma de prórrogas de las autorizaciones para prestar servicio público de transporte regular de pasajeros.

Más adelante, cuando todas las direcciones municipales vinculadas al sector de transporte urbano ya habían sido absorbidas por la GTU, se aprobaron en el año 2007 las Ordenanzas N° 1006 y 1109 las cuales facultaban a la Gerencia

de Transporte Urbano prorrogar autorizaciones para prestar servicio de transporte público urbano e interurbano y sancionaban prórrogas a las autorizaciones para prestar el servicio de transporte público.

Tomadas en conjunto las dos acciones que acaban de mencionarse que se realizaron durante el período 2007-2014 con respecto al sistema de movilidad de la ciudad —la tardía prioridad por la construcción de un sistema de *BRT* y la prórroga a la racionalización del sistema de transporte regular— puede deducirse que la apuesta de esta gestión municipal estuvo centrada en la construcción infraestructura más que en realizar una reforma integral. A pesar de todo ello, como se mencionó al inicio, no es del todo exacto decir que el rol de la municipalidad en el sistema de transporte urbano regular mantuvo las mismas características que en años anteriores. Durante estos años, se implementaron otras dos iniciativas que —según el testimonio de los mismos entrevistados— implicaron algunos cambios en el nivel de control que ejercía el estado dentro del sistema, sobre todo a nivel de los requisitos necesarios para emitir las tarjetas de circulación. A continuación, pasaremos a explicarlas.

- **Licitación de revisiones técnicas**

Un hito importante en esta trayectoria lo representa la aprobación del Decreto de Alcaldía N° 011 el cual establece nuevas disposiciones referidas a credencial de identificación personal para conductores y cobradores de las personas jurídicas concesionarias o autorizadas a prestar servicio público de transporte regular de pasajeros en la Municipalidad de Lima. Asimismo, resultan importante destacar que durante el año 2004 y 2005 se aprobaron las Ordenanzas N° 694 y 773, las cuales regulaban los procedimientos técnico y administrativo del sistema de Revisiones Técnicas Vehiculares y el funcionamiento de las plantas de revisiones técnicas en Lima Metropolitana así como también establecían requisitos para la inclusión, retiro o actualización de padrones de vehículos, conductores y cobradores a cargo de la Dirección Municipal de Transporte Urbano, órgano municipal que por entonces se encargaba de regular y fiscalizar el sistema de transporte urbano de la ciudad.

Si ponemos esta iniciativa dentro de las acciones prioritarias impulsadas por la gestión de Luis Castañeda durante el período 2007-2010 es porque la implementación de esta iniciativa en el año 2004 mantuvo la continuidad suficiente como para tener efectos bastante visibles para los operadores del sistema de transporte regular durante estos años. Al respecto, es importante destacar que, vinculado al tema de las revisiones técnicas, se aprobaron dos normativas relevantes durante el año 2007: nos referimos a las Ordenanzas N° 1064 y 1071 las cuales modifican el cronograma de Revisiones Técnicas Vehiculares Ordinarias y precisa aspectos sobre su operatividad así como dejan sin efecto requisitos de constatación de características, inspección vehicular y certificado de operatividad, reemplazándolos por el Certificado de Revisiones Técnicas Vehiculares.

El efecto de estas acciones sobre el sistema de transporte urbano se confirmó a través de lo recogido en las entrevistas. Cuando se le preguntó a un operador de transporte público si es que durante las últimas décadas había percibido un endurecimiento del municipio en el otorgamiento de las autorizaciones del sistema de transporte urbano regular, el entrevistado vinculó directamente este aumento del control municipal con el tema de las revisiones técnicas. Al respecto, el mismo entrevistado explicaba que licitación de este servicio implicó una modificación sustantiva en el procedimiento de otorgamiento y/o renovación de la tarjeta de circulación. A partir del año 2004 —y durante todo el período 2007-2010— este documento se otorgaba por un período de un año y, entre otras cosas, se empezó a exigir pasar por revisión técnica cada seis meses. En palabras del mismo entrevistado:

[Entrevistador: ¿Usted ha visto en estos años que los requisitos para otorgar autorizaciones al sistema de transporte se han puesto más difíciles?] Sí, sí. [Entrevistador: ¿A partir de cuándo?] A partir de, bueno, se acentuó más a partir de Castañeda. [Entrevistador: ¿De Castañeda?] Claro. [Entrevistador: ¿En el 2004 más o menos?] Así es. Se daban las tarjetas de circulación. Tarjeta de circulación daban por 1 año, de ahí se tenía que renovar la tarjeta de circulación. Pasar revisión técnica cada 6 meses, cada unidad tiene que pasar una revisión técnica cada 6 meses para poder circular. [Entrevistador: ¿Y eso lo estableció Castañeda?] Pusieron también los centros de revisiones técnicas ¿No? (CHE, comunicación personal, 07 de octubre de 2015)

Acompañado de este nuevo requisito para el otorgamiento de la tarjeta de circulación, el mismo entrevistado contaba durante la entrevista que fue también a partir de estos años que comenzó a percibir también una mayor presencia de fiscalización en la calle desplegada con el fin de controlar que los choferes contaran con la nueva documentación solicitada. Como veremos en la siguiente sección, esta iniciativa estaba ligada a otra prioridad impulsada por la gestión de Luis Castañeda y destinada a otorgarle un rol más protagónico al SAT, aún en desmedro de las competencias de la GTU.

- **Fiscalización del tránsito**

Dos entrevistados con trayectorias diferentes coincidieron en identificar que a partir del 2004 se registra un aumento en las acciones de fiscalización de la MML con respecto a las unidades de transporte público regular. Sin embargo, esto contrasta con lo que muestran las cifras de la figura 10 referidas al número de operativos de tránsito realizados en coordinación con la Policía entre los años 2007-2014. Asimismo, la idea de que las acciones de fiscalización del tránsito en coordinación con la Policía fue una actividad bastante descuidada durante toda esta gestión se ve reafirmada con lo señalado por el informe de Ciudad Nuestra (2010) el cual señala que, ya para el año 2009, se registraban evidentes descoordinaciones entre la Municipalidad y la Policía para realizar este tipo de operativos (Ciudad Nuestra, 2010).

Esta aparente contradicción entre las cifras y lo mencionado durante las entrevistas se aclara mejor cuando los entrevistados nos explicaron la forma específica en la que se llevó adelante las tareas de fiscalización del tránsito, las cuales se llevaron a cabo sin recurrir a al apoyo policial. Al respecto, un exfuncionario del MTC que además se desempeñó como consultor durante el período 2010-2014, mencionó que esta acción vino vinculada al fortalecimiento del SAT. En esa línea, se mencionó que fue durante los períodos 2002-2006 y 2007-2010 que se registra un proceso *ad hoc* de transferencia de competencias desde la Subgerencia de Ingeniería de Tránsito de la GTU hacia el SAT a quien se le encargó en la práctica la administración de los sistemas de control de velocidad a través de velocímetros. Estas acciones

tuvieron un cierto grado de continuidad durante el período 2011-2014 aunque, como veremos más adelante, fue en estos años que la GTU asumió mayores prerrogativas de fiscalización. En palabras del mismo entrevistado:

Entonces le han quitado muchas competencias a la gerencia de transporte urbano, de la municipalidad para dárselas al SAT en forma ilegal. Ahí las dos gestiones son culpables. Porque priorizaba los conceptos recaudatorios. [...] Porque el SAT solamente es recaudador. Papeletas [...] Ahí hay una sub-gerencia de ingeniería de tránsito, que es la llamada a ver estos temas. Del sistema no sabían nada porque el sistema se lo habían entregados al SAT. De los velocímetros para medir el exceso de velocidad de los vehículos que toman fotografías. Pero eso no lo veía la sub-gerencia de ingeniería, sino el SAT, que está encargado de recaudar, recaudar y recaudar. (CTGTU, comunicación personal, 09 de septiembre, 2014)

De lo mencionado en la cita anterior, puede deducirse también que esta transferencia ad *hoc* de competencias al interior de la misma MML tuvo consecuencias importantes en la manera en la que se implementó la función de fiscalización del tránsito durante este período y, en gran medida, durante la gestión subsiguiente: de pronto, estas acciones adoptaron un carácter excesivamente punitivo centrado básicamente en la recaudación más que en la modificación de las malas prácticas realizadas por los transportistas.

El testimonio de un operador de transporte público regular resulta bastante ilustrativo al respecto. Él mencionaba, entre otras cosas, que, aunque percibió un aumento de la presencia del municipio en el sector durante estos años, esta se centraba básicamente en “sancionar, sancionar y sancionar con papeletas” sin que hubiera un real interés en brindarle “facilidades” a los transportistas para que puedan cumplir con las leyes de tránsito. Con el término “facilidades” el entrevistado se refería básicamente a la construcción de paraderos que permitieran ordenar el recojo de pasajeros y a un programa de educación y orientación vial que permitiera trabajar por el lado de la demanda buenas prácticas que evitaran el desorden en las vías públicas.

Lo mencionado en los párrafos anteriores se encuentra directamente vinculado con la aprobación durante los años 2004 y 2005 de las Ordenanzas N° 708 y 863 las cuales, establecen la Resolución de Sanción como la forma de imponer sanciones por infracciones de transporte, sancionan un plazo de exigibilidad de

multas impuestas por concepto de transporte urbano y disponen actualizar base de datos de la Gerencia de Transporte Urbano y del SAT. En conjunto, y vinculándolo con lo mencionado por los entrevistados, estas normativas dan cuenta del interés del municipio por apuntalar la función fiscalizadora con un énfasis punitivo y el mayor papel que se le otorga al SAT dentro de la implementación de estas acciones. Recién con la aprobación de la Ordenanza N° 1338 en diciembre de 2009 se registra un intento de devolver a la GTU las prerrogativas en las funciones de fiscalización. Sin embargo, la aprobación de las Ordenanzas N° 1365 y 1419 prorrogaron este proceso de transferencia hasta el 30 de junio del 2011, es decir, una vez iniciada la gestión de Susana Villarán.

- **Fiscalización a las empresas de transporte público regular**

Si bien lo mencionado hasta el momento da a entender que, a partir del año 2004 y durante todo el período 2007-2010, se llevaron adelante acciones que, aunque con muchas falencias, estaban destinadas a aumentar el control del municipio sobre las *unidades* del sistema de transporte regular, las entrevistas recopiladas también permiten dar cuenta de la ausencia de iniciativas similares dirigidas a aumentar el control directo sobre las *empresas* prestadoras del servicio. Este tipo de fiscalización ya no involucra la supervisión y sanción sobre los choferes y unidades de transporte que incumplan las normas de tránsito sino el control sobre las condiciones en las que se presta el servicio, más específicamente, se refiere al hecho que estas empresas cumplan con tener la infraestructura necesaria los terminales y grifos estipulada en las autorizaciones y sostener un flujo de unidades permanente en las vías públicas, con respetar la cantidad adecuada de horas laborales que trabajan los choferes y asegurarles un mínimo de condiciones saludables de trabajo (como por ejemplo, servicios higiénicos y espacios de descanso en los terminales).

Sobre este asunto, los testimonios de dos transportistas –un ex gerente de una empresa de transportes y el operador de una unidad de transporte- son bastante reveladores. Ambos explicaron que durante las dos primeras gestiones de Luis Castañeda esta función fue simplemente obviada dentro de las prioridades de la

GTU. También revelan que esta tarea no fue directamente priorizada durante la gestión de Susana Villarán, aunque, como veremos, sí se trató de implementar —de manera incompleta y con muchas falencias— medidas destinadas a mejorar el control sobre las empresas prestadoras del servicio a través de la modificación del esquema de otorgamiento de derechos de uso de las rutas de transporte urbano. En esa línea, ambos actores coincidieron en mencionar claramente que los operativos de supervisión a las mismas empresas empezaron a impulsarse —aún con bastantes falencias— *recién* a partir del tercer período de gestión de Luis Castañeda correspondiente a los años 2015-2018. En sus propias palabras:

[Entrevistador: Una pregunta, y a parte de los fiscalizadores de tránsito ¿También habían fiscalizadores que iban a la sede, a los depósitos, de las empresas a ver que se cumplan la normativa o no?] Último sí, ya en esto, en este gobierno de Castañeda [refiriéndose al período 2014-2018]. [Entrevistador: ¿Recién con este Castañeda?] Sí, han comenzado a ir a las empresas a verificar la situación de los terminales, los servicios higiénicos, la frecuencia de las unidades que van saliendo de su paradero, todo eso, han comenzado a ir. [...] [Entrevistador: ¿Y hay forma de controlar las jornadas laborales?] No se cumple, no, la mayoría de conductores manejamos 12 horas, hasta más de 12 horas, así es. (CHE, comunicación personal, 07 de octubre de 2015)

[Entrevistador: Y más allá de la fiscalización en la calle ¿Usted ha visto que la GTU haya realizado una serie de acciones para supervisar los depósitos o los grifos de las empresas?] Es su misión, pero no lo cumple. Pero sí, nosotros debemos tener los grifos, estar capacitando a los choferes, todo se informa. Por ejemplo, ahorita lo que han implementado se me hace muy tardío [...] [Entrevistador: ¿Eso ha sido en esta gestión de Castañeda?] Sí, o sea, eso ya estaba en la regla, pero no se estaba implementando. (GGE, comunicación personal, 12 de octubre de 2015)

b) Período 2011-2014

De acuerdo a lo recogido en las entrevistas a los funcionarios que trabajaron durante la gestión de Susana Villarán, se ha podido identificar que, durante el período 2011-2014 la política de transporte de la MML se sustentó en diversas acciones que involucraron a un conjunto de agencias municipales dentro de las cuales, cinco de ellas la GTU junto con PROTRANSPORTE cumplieron un rol fundamental. El mayor protagonismo del que gozaron ambas agencias municipales se debe al hecho que

durante este período, y a diferencia de años anteriores, se registraron iniciativas que contemplaban no solamente cambios en el procedimiento de otorgamiento de tarjetas de circulación sino sobre todo modificaciones más amplias al procedimiento de otorgamiento de autorizaciones. A continuación se pasará a describir cada una de estas iniciativas.

- **Reformulación del marco regulatorio del sistema de transporte urbano de Lima Metropolitana**

El desarrollo de nueva normativa y la casi completa renovación del marco regulatorio del sector fue uno de los pilares sobre los que se sostuvo la política de transporte urbano de la gestión de Susana Villarán. Durante el período 2011-2014 se produjeron dos tipos de normatividad que respondían a necesidades diferentes de la MML. Por un lado, este resultaba un paso previo fundamental en la medida que permitía establecer un conjunto de mecanismos legales a través de los cuáles el municipio iba llevar adelante las seis iniciativas que componían su política para el sector. En esa línea, la producción normativa resultaba fundamental para que la MML pudiera establecer un marco mínimo de estándares, reglas, penalidades e incentivos que le permitieran el desarrollo efectivo de todas las acciones que comprendía esta política.

Esta idea cobra más relevancia si se tiene en cuenta que, como se mencionó anteriormente, el transporte urbano no tenía –hasta la creación de la ATU en 2018- el estatus legal de “servicio público” y, por lo tanto, carecía de todo el conjunto de aparatos legales que permitan guiar pormenorizadamente la intervención estatal en esta actividad. Por otro lado, la producción normativa durante esta gestión también respondió a la necesidad de actualizar el esquema regulador de la ciudad dado que, por las características mismas del transporte urbano, se trata de un sistema que cambia permanentemente y, exige, por lo tanto, una actualización permanente

Según narró una exfuncionaria en la entrevista, el proceso de producción del primer tipo de normas —básicamente ordenanzas— exigió a sus funcionarios revisar no sólo todo el cuerpo normativo que se había producido bajo la gestión

de Andrade -y que había quedado inconcluso con Castañeda- de manera que hubiera una complementariedad entre ambas normas sino también esto exigió una permanente revisión y adecuación de la normativa con respecto a los marcos legales nacionales. Asimismo, exigió la revisión de todo un conjunto de estudios técnicos acerca de sistemas integrados de transporte que permitieran identificar los elementos legales sobre los que se sustentan. Con respecto al segundo tipo de normas, el proceso exigió la revisión de los mapas de las calles y de los registros prediales que permitieran dar cuenta de los cambios en la densidad urbana y en el flujo de tránsito de las calles con el fin de adecuar la disposición de la infraestructura vial a esas nuevas necesidades. En palabras de la misma funcionaria:

[La GTU priorizó] La parte normativa [...] porque sin el mecanismo de la norma no tenías la habilitación para actuar en varias cosas [...]. Existían normas, pero si tú revisabas las normas estas eran muy antiguas. [...] Desde el tema de las autorizaciones al servicio de transporte regular, modificamos también el de transporte escolar, el de taxis, mototaxis. [...] Además, necesitabas la adecuación de estas normas a los reglamentos aprobados por el MTC, tanto la Ley de Transporte y Tránsito Terrestre y el reglamento. Estos reglamentos son del año 2009 y había [...] ordenanzas que incluso venían del 2006 y antes [...]. Una ciudad y la regulación del transporte en general es un tema muy dinámico [...] entonces es la Municipalidad [Metropolitana de Lima] la que constantemente debe estar revisando sus normas. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

Lo mencionado por los entrevistados da cuenta de la existencia de dos retos adicionales a todo el proceso de producción normativa y que no se habían intentado hasta la fecha: la voluntad de otorgarle un carácter integrado y de incrementar el nivel de control sobre la calidad en la prestación del servicio. Con respecto a lo primero, la integración del sistema implicaba un riguroso proceso de planificación y definición de las rutas de Lima que guardara complementariedad con los recorridos de los otros dos sistemas de movilidad que tiene la ciudad de Lima: el tren eléctrico y el Metropolitano. Asimismo, este objetivo planteaba la necesidad de definir —de acuerdo al flujo de pasajeros— el tipo de servicio que requería cada vía de la ciudad que contemplaba el sistema de transporte regular entre vías troncales y vías de aproximación, así como regular adecuadamente otros esquemas de transporte que compartían recorridos con las empresas de transporte regular, nos

referimos específicamente, al servicio de movilidades escolares, el transporte de carga y de taxi. Con respecto a lo segundo, la mejora de la calidad requería una renovación radical de la calidad de las flotas de las empresas prestadoras, así como mayores estándares laborales para los empleados de dichas empresas encargados directos de la operación de los buses.

Con estas dos prioridades en mente, desde la GTU se comenzaron a desarrollar nuevas ordenanzas a partir del mismo año 2011, meses después de iniciada la nueva gestión. Lo recogido por tres exfuncionarios que trabajaron en la Gerencia durante este período junto con la revisión de toda la normativa vinculada al transporte producida durante estos años permite identificar las ordenanzas más relevantes desarrolladas para la reforma, así como también las fases a través de las cuales se fueron aprobando en el Concejo Metropolitano.

En una primera fase, se pueden identificar todo un conjunto de normas aprobadas entre los años 2011 y 2012 destinadas a dictar el congelamiento de la flota de todas las rutas, es decir, que apuntaban a restringir el ingreso de nuevas unidades al sistema. Estas normas también establecían nuevas exigencias técnicas para que las empresas prestadoras adquirieran nuevas unidades (estándar Euro IV), un cronograma de salida para las unidades que no se adaptarán al nuevo estándar, así como un incentivo para el retiro de las mismas a través de un programa de chatarreo. Dentro de esta fase, pueden agruparse las Ordenanzas N° 1538 y 1595.

En una segunda fase, que abarca la mayor parte del año 2012, encontramos la aprobación de un conjunto de normas que apuntaban a definir las rutas que comprendería el nuevo sistema de transporte de la ciudad. Parte de este esfuerzo pasa por clasificar los recorridos troncales —es decir con mayor flujo de pasajeros y capacidad de articulación— que serían parte de los Corredores Complementarios y diferenciarlos con respecto a los Corredores de Integración y las Rutas de Aproximación que servían como rutas alimentadoras de las principales vías de la ciudad. Este paquete de normativas introducía una importante división de funciones entre PROTRANSPORTE y la GTU otorgándole al primero la administración del primer tipo de recorridos mientras que al segundo se le otorgaba la administración de los otros tipos de recorrido.

Dentro de este período, las normas aprobadas identificadas como las más relevantes fueron las Ordenanzas N° 1599 y 1613.

Finalmente, en una tercera fase, se identifican todo un conjunto de normas destinadas a regular y ordenar la prestación de servicios de movilidad que conviven con el sistema de transporte regular tales como el transporte de carga, transporte público especial de pasajeros y carga en vehículos menores motorizados o no motorizados (dentro de los que se encuentran los denominados “taxi-colectivos”), las movilidades escolares y el servicio de taxi. Adicionalmente, durante esta etapa se formulan disposiciones complementarias para el acceso y permanencia dentro del sistema de transporte regular. Las normas más relevantes identificadas para esta etapa corresponden a las Ordenanzas N°1681, 1682, 1683, 1684, 1693 todas ellas aprobadas en el transcurso del 2013.

Uno de los hechos que más destacan de la cronología que se acaba de exponer, y que explica en cierta medida las limitaciones en el alcance de las reformas que se intentaron implementar durante este período, es el relativamente largo tiempo que tardó la formulación de todo el marco normativo. En total, la reformulación del marco normativo del sector, que era un paso fundamental para poder poner en marcha una de las iniciativas más ambiciosas de la gestión —la licitación de los corredores—, tardó casi tres años. Consultado sobre este tema, un exregidor que se desempeñó durante estos años, aceptó esta demora y explicó que esta se debió, en parte, a la necesidad de generar un consenso bastante amplio dentro del Concejo Metropolitano debido a la enorme oposición a la que se venía enfrentando la gestión de Susana Villarán. En sus propias palabras:

Había que convencer porque era un sistema nuevo, un sistema no visto, ¿no? Y había que generar aliados, precisamente, en estos sectores, que finalmente se logran. Muchos de los críticos de la reforma, o más que de la reforma, críticos de Susana, querían caricaturizar la reforma diciendo que son sólo buses pintados de azul, cuando era en realidad mucho más complejo. Entonces, claro, uno puede juzgar de que hay una demora, pero creo también que hay que ser justos en el sentido que esa demora era porque se estaba, precisamente, generando un consenso en la normativa. Al margen de la implementación; la implementación ya fue otra historia. Pero si había que generar un amplio consenso en la necesidad de la reforma del transporte, y

en el marco normativo, que se logra. Luego viene la etapa de implementación, que es poco antes de la revocatoria, si no me equivoco. (RCM3, comunicación personal, 04 de noviembre, 2015)

Otro aspecto interesante que se destaca de esta entrevista corresponde a señalar que fue precisamente como consecuencia de esta demora que, para cuando se había cumplido con la etapa de planificación y producción normativa, se desató un acontecimiento que hizo aún más difícil afrontar el proceso de implementación de la reforma: la revocatoria. Como se verá más adelante, este acontecimiento tuvo importantes consecuencias en retardar aún más la puesta en marcha de las iniciativas planteadas por gestión edil.

- **Retiro de unidades antiguas**

Uno de los primeros objetivos que las nuevas normas aprobadas apuntaban era a la renovación del parque automotor del sistema de movilidad. De un lado, la Ordenanza N° 1538 —aprobada en julio del 2011— detuvo la entrada de nuevas unidades al sistema y, simultáneamente, formuló nuevas especificaciones para la adquisición de las mismas. Por otro lado, la Ordenanza N° 1595 —aprobada en marzo del 2012— formuló las disposiciones aplicables a los programas de retiro de vehículos de transporte con más de 10 años de antigüedad. De acuerdo a lo recogido durante todas las entrevistas, la GTU cumplió un rol fundamental durante la formulación y aprobación de la primera de estas dos normas. Asimismo, aunque formalmente PROTRANSPORTE estaba encargada de la implementación del programa de retiro de unidades, las entrevistas también revelan que la Gerencia cumplió un rol relevante durante esta fase.

Un exfuncionario de PROTRANSPORTE relató durante la entrevista que la historia de este programa tiene sus primeros antecedentes durante la segunda gestión de Luis Castañeda. Efectivamente, fue durante el período 2007-2010 que el entonces alcalde de Lima logró un acuerdo marco con el MTC para que este financie un programa de retiro de las unidades con más años de antigüedad que se cruzaran con el recorrido de la Línea 1 del Metro de Lima. Este consistía en el otorgamiento de una compensación —que podía ser dinero o el

pago de la cuota inicial para la compra de una nueva unidad— a los propietarios con la condición de que estos mandaran a sus unidades más antiguas al depósito. A pesar de ello, este nunca llegó a implementarse de manera exitosa dado que, como se detalló en secciones anteriores, no había interés en impulsar el reordenamiento del sistema que permitiera forzar a los propietarios a renovar sus vehículos.

En la misma línea, el informe “Evaluación de la gestión metropolitana 2009” señala que, durante la gestión de Luis Castañeda, aún quedaba pendiente orientar y buscar recursos financieros para asegurar el adecuado funcionamiento de las acciones destinadas a lograr el retiro de las unidades antiguas del sistema de transporte urbano. Asimismo, este informe también señala que las acciones destinadas al retiro de unidades no estaban acompañadas por un plan sistemático y organizado de renovación de la flota que establezca claramente una vida útil a los vehículos dentro de los estándares mundiales (Ciudad Nuestra, 2010).

Bajo este esquema, el programa funcionaba básicamente por la voluntad de los propietarios sin que hubiera un real incentivo para poder recurrir al programa. De acuerdo al testimonio del mismo entrevistado, durante el período 2011-2014, se logró retirar y destruir —“chatarrear” en sus propias palabras— alrededor de 1400 unidades y se dejó un nuevo convenio para hacer lo mismo con 4000 unidades más.

Además de sentar la base legal sobre la que se sustentó el renovado programa de “chatarreo”, la GTU cumplió un rol fundamental en formular e implementar el cronograma anual de salida paulatina de las unidades de transporte más antiguas del sistema. Un exfuncionario de la Gerencia encargado de esta función contó que al final de cada año se publicaban resoluciones que especificaban cuáles eran los vehículos que tenían salir de circulación del sistema.

En algunos casos, estos podían acceder al programa y recibir alguna compensación por el retiro de sus unidades, en otros, debido a la antigüedad del bus —que superaba extensamente el plazo permitido—, este debía retirarse

sin ningún tipo de compensación. Esta iniciativa implicaba diverso tipo de acciones informativas y de reuniones con las empresas y los propietarios de las unidades con el fin de explicarles los requisitos para acceder a los beneficios del programa. El documento “Informe de rendición de cuentas de la presidencia del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima, 2011-2014” señala que, al finalizar la gestión de Susana Villarán, se había logrado chatarrar 2083 vehículos, casi 600 unidades más de lo que se pudo lograr durante la gestión anterior.

- **Licitación de Corredores Complementarios y Rutas de Aproximación e Integración**

Todos los entrevistados para esta investigación que fueron funcionarios durante el período 2011-2014 coincidieron en afirmar que esta iniciativa fue uno de los puntos más importantes de la reforma del transporte que se trató de implementar durante esos años. En términos simples, esta medida buscaba cambiar el modelo de adjudicación de las rutas de la ciudad y, con ello, la estructura empresarial de la mayor parte de las empresas prestadoras del servicio. Asimismo, se planteaba establecer un sistema de recaudo único que permitiera a integrar los viajes realizados en los distintos tipos de vías bajo un mismo esquema de cobro. Hasta el año 2011 todas las rutas de Lima administradas por la MML —salvo las del Metropolitano— eran entregadas por autorizaciones administrativas emitidas por la GTU que se renovaban por períodos cortos —de uno o dos años— y que no permitían tener un horizonte de tiempo que facilitara la inversión a largo plazo.

Como lo explica Glave (2016), en el año 1997, Andrade estableció un plazo de 10 años para que las empresas prestadoras de servicio pudieran financiarse y asociarse con el fin de poder adquirir nuevas unidades y acceder a mejor financiamiento. En el 2007, período en el que debían volver a adjudicarse las rutas, la gestión de Castañeda estableció un aplazamiento del proceso y permitió que las empresas pudieran renovar sus rutas anualmente. En esa línea, la política de transporte propuesta por Susana Villarán propuso entonces dejar

atrás el modelo de las autorizaciones administrativas como forma de adjudicar rutas en la ciudad y pasar a un esquema de concesiones.

Resulta pertinente ahora destacar las diferencias que existen entre el modelo de gestión de rutas basado en el esquema de autorizaciones administrativas y en aquel basado en las licitaciones y concesiones. Quizá la mejor respuesta que se obtuvo al respecto en las entrevistas fue la de un exfuncionario directamente involucrado en el diseño e implementación del proceso durante el período 2011-2014. Para este entrevistado, uno de los más importantes cambios que implica este esquema es el mayor grado de control que obtiene la MML sobre las empresas prestadoras de servicio en diversos aspectos. En primer lugar, como ya se mencionó, la firma de un contrato otorga un horizonte de tiempo mayor lo que confiere mayor predictibilidad a las empresas para que puedan invertir. Asimismo, la firma de este contrato se sostiene en un estudio de rutas que permite identificar la demanda de pasajeros, planificar su evolución en el tiempo y calcular el número de unidades y personal necesarias para cubrir el recorrido. Además, dado el plazo por el que se otorga la licitación, permite establecer exigencias laborales mínimas sobre el personal que opera los buses. En palabras del entrevistado:

De arranque, en un contrato donde tú le pagas a los operadores por el recorrido, los tienes controlados. Si hacen un paro no les pagas el recorrido; nunca han parado los concesionarios metropolitanos, menos de corredor azul [...]. Tú planificas la oferta en función de la demanda y eso es súper eficiente; entonces tu capacidad de controlar los movimientos y los buses, que los choferes estén en planillas es perfecta en el sistema de la reforma. La esencia de la reforma es el control [...] lo controlo a él porque lo obligo a operar, pero quién le da las frecuencias y las rutas, la autoridad estudiando la demanda. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, la firma de contratos permite al municipio incluir criterios de evaluación y sistemas de monitoreo que les restan discrecionalidad a las mismas empresas a la hora de la prestación del servicio de transporte regular, así como faculta a la MML de imponer sanciones que impliquen costos reales a las empresas operadoras. Así, por ejemplo, este nuevo esquema incluía un sistema de GPS para el monitoreo de los recorridos de las unidades de los corredores licitados. Este sistema, también permitía

monitorear y mantener un flujo de buses que había en los corredores de acuerdo a la hora del día. En palabras de dos entrevistados:

Yo en mi teléfono podía presionar un botón y mirar los recorridos de los buses porque cada uno tiene un GPS y todos estaban conectados a una base de datos. [...] El control es consustancial al nuevo esquema contractual de supervisión y para fines de las operaciones nada más. Mientras que el sistema tradicional la frecuencia lo define Orión, o sea no define nada. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Aparte, se les colocaba [a las unidades de transporte urbano], y eso está en el reglamento, una especie de controlador para que ningún chofer pueda pasar un límite de velocidad establecido. Si se pasaba un límite de velocidad, eso emite una señal a la central, y eso se le iba anotando como faltas al chofer. Si acumulaba una cantidad de faltas, quedaba fuera, ¿No? Entonces, digamos que el mismo sistema generaba una regulación de por sí a los choferes. (RCM3, comunicación personal, 04 de noviembre, 2015)

En tercer lugar, este esquema permite estabilizar las tarifas del servicio y evitar que las empresas puedan establecer unilateralmente este aspecto. En esa línea, los contratos de licitación incluyen fórmulas para el cálculo de las tarifas que permiten, además, calcular las ganancias de las empresas prestadoras por un período mayor de tiempo. Esto es un insumo fundamental para que se pueda planificar conjuntamente la futura adquisición de nuevas unidades dentro del sistema. Como lo explicaba el funcionario:

En el sistema del corredor complementario tú licitas y como consecuencia de eso se define la tarifa y luego se indexa una fórmula. Entonces eso ya no se mueve y estabiliza todo el proceso. Digamos que todo el marco legal más todas las exigencias de la licitación generaban un cambio completo que hacían más fácil el control. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Un punto importante que puede valer la pena destacar del testimonio del exfuncionario entrevistado es el hecho que la implementación de las licitaciones comprendía no solo un intento de parte de la Municipalidad por ganar mayor control sobre las empresas prestadoras del servicio de transporte sino también la voluntad de lograr que estas puedan asociarse, acceder a financiamiento y establecer una estructura organizativa capaz de mantener un staff de choferes y empleados en planillas y con horarios de trabajo regulados de acuerdo a ley. En ese sentido, a través de la convocatoria a concursos

públicos, se ofrecían incentivos a los transportistas para que se asocien y conformen sociedades anónimas o para que, en su defecto, vendan sus activos a otros actores con mayor capital. Asimismo, la posibilidad de acceder a contratos de largo plazo, les permitía acceder a financiamiento que les permitiera adquirir y renovar sus flotas.

El año clave en el proceso fue el 2012. Fue en ese momento que se publicaron las Ordenanzas N° 1599 y 1613 y se realizó la primera convocatoria de las licitaciones. Esta última ordenanza creaba el Sistema Integrado de Transporte (SIT). La mencionada norma categorizaba las rutas en cuatro categorías: 1) Corredores Complementarios: compuestos por todas las rutas que iban a cruzar por las cinco principales vías de la ciudad, aquellas que tenían mayor volumen de viajes. En total estos Corredores iban a transportar a cerca de cinco millones y medio de pasajeros al día; 2) Corredores de Integración y Rutas de Aproximación: constituían todo el paquete de rutas que transitaban por las vías que permitían a la gente aproximarse a las vías troncales (las de los Corredores Complementarios). Estas iban de ciertos puntos de la ciudad donde había demanda y los trasladaba hasta ciertos puntos de estas vías principales; 3) Rutas de Interconexión: Según explicó el funcionario que trabajó en la MML entre 2012 y el 2014, las Rutas de Interconexión era un paquete de rutas que se había reservado para conectar Lima con la Provincia Constitucional del Callao; 4) Rutas de Zonas No Atendidas las cuales abarcaban las rutas que, por su lejanía de las principales rutas de la ciudad y las difíciles condiciones físicas que presentaban mantendrían —idealmente, de manera temporal— el uso de custers y mototaxis.

Tal y como se concibió al inicio, la propuesta de la MML era que el esquema de licitaciones sirviera para otorgar las rutas comprendidas dentro de los Corredores Complementarios y su ejecución estuviera a cargo de PROTRANSPORTE⁴⁵ mientras que se pensaba mantener el formato de las autorizaciones administrativas para el resto de rutas a cargo de la GTU. Bajo esta estrategia, la idea era las empresas mantuvieran las rutas que tenían

⁴⁵ Esta transferencia de funciones hacia PROTRANSPORTE se realizó mediante la Resolución de Alcaldía N° 389.

asignadas hasta el momento y utilizaran las ganancias que estas les generaban para que puedan invertirlas en la renovación de las unidades de acuerdo a las especificaciones que establecía la nueva normativa. Asimismo, el objetivo es que, con esas ganancias aseguradas, pudieran asociarse entre sí y formar consorcios más amplios que participaran en las licitaciones de los Corredores Complementarios. Conforme estos consorcios fueran ganando estos concursos, se abría la posibilidad de que cancelaran las rutas que tenían y que pasaran a desarrollarse completamente dentro del Sistema Integrado administrado por PROTRANSPORTE. En palabras de dos entrevistados:

Entonces en esta ordenanza [refiriéndose a las Ordenanzas N°15599 y 1613], se estableció que todo lo que formaba parte del sistema integrado iba a estar a cargo de PROTRANSPORTE, y todo lo que formaba parte digamos del rezago del antiguo “sistema comisionista afiliador”, era la Gerencia de Transporte Urbano. Entonces no es que se le ha quitado competencia a la gerencia. [...] A medida que se tenían que hacer las licitaciones tenían que pasar al sistema integrado. O sea, las competencias en el papel eran las mismas. Lo que sucedía era que se cancelaba esta ruta y pasaba al sistema integrado. Ya en el sistema integrado el competente era PROTRANSPORTE. (CTGTU, comunicación personal, 09 de septiembre, 2014)

[Entrevistador: ¿Esa concesión la llevaba Pro transporte o GTU?] Protransporte. La GTU se encarga de todo lo que es tradicional: buses urbanos. Corredores [Complementarios] y Alimentadores es Pro transporte. [E: Entonces ¿Cuál entiende usted que fue el rol de la gerencia para apoyar estas concesiones?] En la gerencia todo estaba más organizado como empresa. En PROTRANSPORTE tenía que ser como consorcio. [...] Sí hubo coordinación entre ambas, [...] Por ejemplo, yo quiero ver una ruta debo conocer a PROTRANSPORTE, si se la cruza en su camino no te la dan, hay una coordinación. [...] El objetivo era utilizar como apalancamiento la flota para tener los buses de doce metros, porque el requisito era tenerlos así. En nuestra ruta teníamos de siete o nueve [unidades]. Otras empresas tenían combi. El objetivo era erradicar esa flota. (GGE, comunicación personal, 12 de octubre de 2015)

Sin embargo, según explicó un exfuncionario dedicado al diseño del proceso de licitación, a mitad de la gestión pareció quedar claro para la alcaldía que el funcionamiento simultáneo de estos dos modelos de gestión hacían muy difícil generar un sistema integrado. Es por ello que se optó por generalizar el formato de licitaciones y concesiones a todas las rutas. Para hacerlo, se necesitaba declarar la saturación de cada una de ellas, y así se hizo. Según

explica el exfuncionario de la MML, se declaró saturada toda la ciudad con el fin de poner en marcha las licitaciones de cada una de los tipos de vías antes mencionados. A pesar de ello, este proceso quedó inconcluso debido a la falta de tiempo, la demora en la implementación de los primeros corredores y la interferencia sorpresiva del MEF en el proceso de licitaciones.

Dado que la conformación de consorcios empresariales con mayor capital era un aspecto fundamental para lograr la exitosa implementación de las licitaciones, una etapa central en el proceso de convocatoria correspondió a la etapa negociación con las empresas prestadoras. Esta etapa inició en el mes de setiembre del año 2012⁴⁶ con la publicación de las bases de la licitación para los cinco Corredores Complementarios. Los mismos comprendían las siguientes rutas:

- **Corredor Complementario 1:** que cubría el trayecto que iba desde la entrada a Ventanilla en la Panamericana Norte, pasaba por la Avenida Zarumilla, Evitamiento y llegaba hasta el Puente Atocongo en la Panamericana Sur.
- **Corredor Complementario 2:** que cubría la ruta que iba desde la Avenida Elmer Faucett, pasando por la Avenida La Marina, Faustino Sánchez Carrión, la Avenida Javier Prado Oeste hasta llegar a Javier Prado Este.
- **Corredor Complementario 3:** que cubría la ruta que iba desde la Avenida Samuel Alcázar, pasando por Prolongación de la Avenida Tacna, Puente Santa Rosa, las Avenidas Tacna, Garcilaso de la Vega, Arequipa, Diagonal hasta llegar a la Avenida Benavides.
- **Corredor Complementario 4:** que cubría la ruta que iba desde la Avenida Fernando Wiese, pasaba por las avenidas Canto Grande, Flores de Primavera, Lima, Próceres de la Independencia, los Jirones Marañón y Loreto, así como las Avenidas Abancay, Grau, 9 de Diciembre hasta llegar a la Avenida Brasil.

⁴⁶ Licitación Pública N° 001-2012-MML/IMPL

➤ **Corredor Complementario 5:** que cubría la ruta que iba desde la Carretera Central y pasaba por las Avenidas Nicolás Ayllón, Grau, 9 de Diciembre y Arica hasta llegar a la Avenida Venezuela.

A partir de esta convocatoria, se establecieron un conjunto de mesas de trabajo entre la MML y los transportistas con el fin de facilitarles la información pertinente acerca de los requisitos necesarios para poder concursar y para poder coordinar el proceso de asociación de los propietarios de las unidades. Sobre este punto, el siguiente capítulo profundiza algunas de las dificultades enfrentadas durante el proceso de negociación con las empresas prestadoras de transporte y que, en parte, ayudan a entender por qué toda esta etapa tardó tanto tiempo en concluir.

La suma de todas esas problemáticas antes mencionadas retrasó la convocatoria de los procesos de licitación hasta el cuarto —y último— año de la gestión. Hacia diciembre del 2014, el final de la gestión de Susana Villarán se adjudicaron 49 paquetes pertenecientes a los Corredores Complementarios y se firmaron 12 contratos de los mismos⁴⁷. A pesar de estos importantes avances, que, como veremos, han tenido impactos tangibles dentro del sistema de movilidad urbana, el proceso quedó incompleto: aunque parte de las 19 rutas que componían los denominados Corredores de Integración y Rutas de Aproximación entraron a concurso para ser adjudicadas este proceso fue interrumpido por el accionar del MEF.

Además de las rutas, la Municipalidad había logrado poner en marcha la licitación de un sistema de recaudo que hubiera permitido facilitar la interconexión entre las diferentes rutas a través de un sistema de cobro integrado por medio de tarjetas. Hacia finales del 2014, el MEF anuló el proceso de licitación tanto de los Corredores de Integración, así como del sistema de recaudación. Asimismo, planteó algunas observaciones a los contratos adjudicados para los Corredores Complementarios lo que significó renegociar algunos puntos de los contratos y formular algunas adendas a los mismos.

⁴⁷ Licitación Pública N° 002-2014-MML/IMPL

- **Separación de la competencia de los Corredores Complementarios y del Metropolitano**

Además del enorme esfuerzo que dedicó la GTU al desarrollo y producción de normas que permitieran reformular el esquema de otorgamiento de autorizaciones de la ciudad, la Gerencia centró gran parte de sus esfuerzos a la separación y eliminación de los buses que competían con las rutas adjudicadas hasta el momento —principalmente las del Metropolitano— y las que se iban a adjudicar —las de los Corredores Complementarios. Esta iniciativa era fundamental para poder asegurar cierta rentabilidad mínima a las empresas que habían podido ganar los concursos públicos y las que estaban en proceso de hacerlo. Precisamente, por ello, resultaban una pieza central para que el nuevo proceso de licitación resultara exitoso. Asimismo, dentro de los contratos de concesión —tanto los del Metropolitano como de los Corredores— habían cláusulas específicas que establecían la necesidad de que se retirara las unidades de transporte que cubrieran el recorrido de ambos tipos de rutas. En ese sentido, también constituían una iniciativa fundamental para evitarle a la MML futuras demandas o arbitrajes.

Como lo explicó una entrevistada, ya que el proceso de licitación de los Corredores —a cargo de PROTRANSPORTE— tardó casi cuatro años en implementarse, inicialmente las acciones de fiscalización de la GTU se centraron inicialmente en “limpiar” las rutas que competían con el Metropolitano. Aunque algunas de estas acciones iniciaron desde la gestión anterior, dado que los contratos de concesión establecían explícitamente esta condición, lo cierto es que, cuando llegó a la alcaldía la gestión de Susana Villarán, había extensos tramos de las vías que aún mantenían la competencia (desleal) de unidades de transporte tipo custer. Incluso algunas de ellas mantenían autorizaciones vigentes para transitar por dichos recorridos.

Este proceso de “limpieza” al que aludió una entrevistada se tradujo en dos tipos de acciones concretas. De un lado, el retiro y modificación de las autorizaciones a las empresas y vehículos que transitaban por la mayor parte de

los recorridos que hacían las diversas líneas del Metropolitano. Este cambio implicaba, en algunos casos, la modificación del recorrido de las empresas de transporte y, en otros, la cancelación total de la ruta. Para su implementación también se emitieron ordenanzas que declaraban intangibles los doscientos metros de pista adyacente a ambos lados de la vía por la que transitaba el trazo del Metropolitano. De otro lado, el proceso abarcó la implementación de múltiples operativos de fiscalización concentrados en algunos puntos estratégicos de la ciudad. Para el caso de las rutas aprobadas por la Municipalidad Provincial del Callao, dado que la MML no podía modificarlas, lo que se hizo fue comunicar a las autoridades respectivas el cambio en el trazo y plantear el plazo a partir del cual iba a iniciar la fiscalización. Tal y como lo relata un exfuncionario edil:

Lo que se hizo fue que las rutas de Lima, bueno, éramos competentes, la Municipalidad es competente para poder modificar la ruta. En ese sentido había ordenanzas que establecían que cuando se implementara el Metropolitano, debían salir. Hay dos ordenanzas, esa que decía que las vías por donde pasaba el Metropolitano, 400 metros a cada lado son intangibles. No deberían pasar ninguna línea de bus ni de transporte. Por ese lado se hizo el cambio, basándose en esa normativa. Se modificó algo para que vaya a 200 metros [...]. Es así que, en ese corte, se empezó a hacer la fiscalización para que ninguna unidad entre al sistema del Metropolitano. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

La fiscalización de la MML se concentró en los distritos de Lima Sur y Lima Norte por los que pasaba la ruta del Metropolitano. Esto se debió al hecho que, como se mencionó en párrafos anteriores, la gestión de Luis Castañeda no terminó de modificar las autorizaciones de las rutas que cruzaban con este sistema de transporte ni de retirar a la competencia. Esta situación era un peligro latente pues constituía un incumplimiento expreso del contrato de concesión y podía acabar en una demanda hacia el municipio. En gran parte gracias a estas acciones de fiscalización y retiro de la competencia, hacia el fin del año 2014, el “Informe de rendición de cuentas del Instituto Metropolitano Protransporte, 2011-2014” detallaba que las demandas por los servicios del Metropolitano habían ascendido de 220 000 viajes diarios a 660 000. En palabras de un exfuncionario encargado del retiro de la competencia:

La modificación de las rutas que no compitan con el Metropolitano o con los Corredores [Complementarios], la competía a la Gerencia [de Transporte Urbano].

La gerencia lo hizo. Un claro ejemplo de eso, con Castañeda, es que no hizo las modificaciones de todas las rutas que competían con el Metropolitano en el cono norte. Porque eran las más y eran las que estaban en el Callao. En el cono sur sí lo hizo, no lo hizo del todo, pero sí en gran parte. Pero eran rutas de Lima y eran menos; pero en el cono norte era mucho más complicado. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Conforme al proceso de licitación de los Corredores Complementarios iba avanzando, el foco de las acciones de la MML tuvo que ampliarse a nuevos ámbitos de la ciudad con el fin de “limpiar” todas las rutas que compitieran con los recorridos que estaban a punto de ser concesionados. Nuevamente, como en el caso del Metropolitano, esto se logró mediante la modificación de las autorizaciones vigentes y la realización de operativos de fiscalización los cuales explican, en parte, el incremento de las cifras mostrado en la figura 11 para el período 2011-2014. Como lo explicó un transportista que vivió el proceso de licitación realizado durante este período, la modificación de las autorizaciones implicaba una estrecha colaboración entre GTU y PROTRANSPORTE para evitar que haya algún tipo de “cruce” entre los tipos de rutas que ambas agencias municipales administraban.

Asimismo, dado que este proceso de reordenamiento abarcaba un cambio mucho más amplio y radical del sistema de movilidad comparado con el del Metropolitano, las acciones de fiscalización fueron mucho más comprehensivas e incluyeron la renovación casi total del cuerpo de fiscalizadores de la MML (los cuales habían sido reducidos durante la gestión anterior), la contratación de orientadores, la firma de convenios con la PNP y la asignación de un monto adicional de presupuesto para la señalización de las vías por las que pasarían los Corredores. Un funcionario directamente involucrado en el proceso detalló que estas acciones resultaban fundamentales para eliminar la competencia a las empresas que ganaran las concesiones y disminuir el tiempo de circulación de su recorrido. En suma, para brindarles las garantías mínimas para poder prestar el servicio eficientemente. Para cuando el proceso de licitación estuvo listo, en el año 2014, la GTU había liderado el ordenamiento de las vías comprendidas entre los Corredores N° 2 y 3. En esa

línea, sus acciones se concentraron sobre las Avenidas Tacna, Manco Cápac, Abancay, Javier Prado y Benavides. En palabras del entrevistado:

Lo que pasa es que, por ejemplo, ordenamiento troncal ¿Cuál es el gasto principal? 40 inspectores de 3 turnos controlando la avenida Abancay y Manco Cápac que logramos, en ese eje con semaforización y controles y vías exclusivas para buses, bajar la velocidad del bus de 45 minutos a 15 en el corredor de Abancay- Manco Cápac. ¿Pero sobre qué base? Sobre la base de inspectores. Entonces un importante elemento fue el gasto de inspectores. [...] Entonces la reforma dependía mucho del cuerpo de inspectores y complementariamente a eso, EMAPE tuvo que estar en puntos de superficie de Javier Prado, Garcilaso, y teníamos un proyecto de inversión pública de 289 millones de soles destinados a financiar señalización, los orientadores, los inspectores que nos faltaban, los convenios con la policía, para tener policías y guardias de salto cuando alguien se quería meter a la violencia los lleve presos y tomo el aparataje para montar la reforma de todos los corredores. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Resulta importante señalar en este punto que, a pesar de estos esfuerzos por aumentar la presencia de la MML dentro de estos espacios viales de la ciudad, no todos tuvieron el mismo resultado. En el caso del Corredor N°2, este involucraba vías que cubrían también parte de la jurisdicción de la Municipalidad Provincial del Callao. Este municipio, mantuvo la autorización para circular a determinadas empresas sobre gran parte del recorrido que cubría el Corredor por lo que las acciones de fiscalización sobre ellas estuvieron bastante limitadas y, por lo tanto, no se llegó a eliminar toda la competencia, como inicialmente se esperaba. Sobre este tema se ampliará en el siguiente capítulo.

- **Educación vial**

Para concluir, resulta importante destacar una última iniciativa impulsada durante este período en lo referido a los permisos que otorgaba la gerencia para la prestación del servicio de transporte urbano. Como se señaló la primera sección de este capítulo, una de las principales funciones asignada a la GTU era el otorgamiento de las autorizaciones de rutas y de la tarjeta de circulación vial. Adicionalmente, la GTU también ejercía control sobre las empresas prestadoras del servicio a través de la expedición de un tercer documento: las

tarjetas de seguridad vial. Para obtenerla, era necesario que los choferes pasaran anualmente por un breve de curso de capacitación en temas viales. Este era un requisito básico sin el cual no se podían renovar la tarjeta de circulación. Estas exigencias eran fundamentales para asegurar que los vehículos y choferes contaran con la documentación y condiciones mínimas necesarias para desempeñar adecuadamente su función (seguro, breveté, tarjeta de propiedad, etc.).

Lo recogido por cuatro entrevistados —dos extranportistas y dos exfuncionarios de la gerencia— permite identificar que, durante este período, también existió la intención de mejorar y expandir la prestación de los cursos de capacitación para los conductores de transporte urbano. Para ello, se renovó el personal del área encargada, así como se suscribieron convenios con otras organizaciones y municipios que permitieran ampliar la cobertura y mejorar los contenidos de la currícula. En esa línea, se incluyeron módulos específicamente orientados a explicar acerca de la reforma, brindar información actualizada sobre normas de tránsito y acerca de mecanismos de denuncia ante malos funcionarios en los operativos de fiscalización.

Si bien los transportistas entrevistados reconocían que la exigencia de los cursos de educación vial fue una iniciativa iniciada en la gestión anterior, reconocieron también que durante el período 2011-2014 este servicio se “expandió” —es decir, aumentó su cobertura— y la MML se volvió más “exigente” en cuanto a este requisito. Esto ayudó a profesionalizar y dar cierta estabilidad al *staff* de conductores que tenían las empresas de transporte de la ciudad.

3.3. Recapitulación

La GTU nace en el año 2005, a finales de la primera gestión de Luis Castañeda Lossio. Durante ese año y gran parte del 2006, esta agencia municipal culminó con el proceso de transferencia de funciones desde la Dirección Municipal de Transporte Urbano, órgano que, por entonces, al menos formalmente, desempeñaba las funciones

de regulación y fiscalización del transporte urbano de Lima Metropolitana. Es recién en el año 2007, con la definición de su organización interna concluida y la reelección del alcalde, en el que puede decirse que empieza a desempeñar propiamente funciones sobre el sistema de transporte de Lima Metropolitana.

Como panorama general, se pueden apreciar algunas continuidades importantes durante todo el período que cubre este estudio. Para empezar, el hecho que la GTU cumplió durante todos esos años un rol secundario dentro del ordenamiento del sistema de transporte urbano, aun así, existen importantes diferencias. Durante el período 2007-2010, esta agencia municipal fue claramente relegada en el organigrama municipal, desarticulada de otras agencias municipales con competencias en el sistema como el SAT y PROTRANSPORTE. No llegó a concretar ninguna acción significativa en las funciones que venía desempeñando y, cuando lo hizo, estas iniciativas fueron finalmente aplazadas para ser implementadas en la siguiente gestión. De otro lado, durante el período 2011-2014, esta funcionó más como soporte para las iniciativas que se impulsaron desde PROTRANSPORTE, lo que la obligó a impulsar casi exclusivamente aquellas iniciativas que se vincularan a las prioridades de esta agencia. En esa línea, puede decirse que su accionar estuvo más articulado con otras instancias dentro del municipio.

Por otro lado, es importante destacar que, desde su creación, la GTU no ha cumplido de manera uniforme las tareas que formalmente se le han asignado. Durante el período, 2007-2014 puede apreciarse un incremento en el nivel de involucramiento de la MML en el sector de transporte urbano, aunque también debe aclararse, esta expansión no ha sido uniforme. A pesar de que parece quedar claro, a partir de lo expuesto a lo largo de este capítulo que, durante el período 2011-2014, se impulsaron las iniciativas más ambiciosas en cada una de las funciones formalmente asignadas a la Gerencia, resulta también interesante constatar que todas y cada una de ellas tienen sus primeros antecedentes en el período anterior. Aunque, finalmente, la implementación de estas acciones fuera postergada, esto puede ser un indicador de que, durante el período 2007-2010, existía el reconocimiento dentro de los funcionarios de la gerencia que el municipio debía adoptar un rol más activo en el ordenamiento en el sistema de transporte.

Para sustentar lo mencionado en los párrafos anteriores, las tablas que se presentarán a continuación hacen un recuento de las principales acciones impulsadas por la GTU durante el período 2007-2011 en el desempeño de las tres funciones vinculadas a la regulación y fiscalización de este sector y que fueron presentadas al inicio del presente capítulo (véase tabla 4 y tabla 5): producción normativa y asesoría técnica, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos, así como fiscalización y control. Estas tablas permitirán sintetizar mejor el tipo de cambios y continuidades en el desempeño de las funciones de la Gerencia, así como también presentan el tipo de productos que acompañaron la realización de cada hito o acción prioritaria. Esto con el fin de identificar mejor las falencias o, mejor dicho, el interés real que había para implementarlas.

Tabla 6

Principales hitos de la GTU en el desempeño de la función de producción normativa y asesoría técnica, 2007-2014

Año	Acción	Producto
2009	Formulación de un nuevo esquema de prestación del servicio de transporte urbano (postergada su implementación para el año 2011)	Ordenanza N°1338
		Ordenanza N°1365
		Ordenanza N°1419
2011-2012	Formulación de nuevos estándares de entrada y permanencia de vehículos en el sistema de transporte urbano y congelamiento de la ampliación de la flota de las empresas prestadoras del servicio	Ordenanza N°1538
		Ordenanza N°1595
		Ordenanza N°1599
2012-2014	Formulación de nuevo esquema de entrada y permanencia para las empresas prestadoras del servicio de transporte urbano y aprobación del Plan de Rutas de Lima Metropolitana	Ordenanza N°1613
		Ordenanza N°1683
		Ordenanza N°1769
2013	Formulación del marco regulatorio destinado a ordenar la prestación de servicios de movilidad que conviven con el sistema de transporte regular (transporte de carga, transporte público especial de pasajeros, transporte de carga, movilidades escolares y taxis)	Ordenanza N°1681
		Ordenanza N°1682
		Ordenanza N°1684
2013	Formulación de nuevos requisitos para la prestación del servicio de taxi en la ciudad	Ordenanza N°1693
		Ordenanza N°1684

Nota: Elaboración propia

Lo primero que destaca de la tabla 6 es el contraste notable que existe en la producción normativa vinculada al transporte urbano formulada en cada gestión edil. Mientras durante el período 2007-2011 llegó a aprobarse apenas una norma relevante que apuntaba a reformular el esquema de prestación del servicio (la Ordenanza N°1338) y cuya implementación fue finalmente aplazada; en el período 2011-2014, se registra al

menos 11 normas aprobadas relevantes para formular un nuevo marco que permita reconfigurar la manera en la que el sistema de transporte funcionaba en la ciudad. No solo se trata de una cuestión cuantitativa, desde una perspectiva más cualitativa, estas normas resultan mucho más comprehensivas ya que resultan mucho más específicas a la hora de definir incentivos y procedimientos que permitieran mejorar la transparencia de la gestión, así como también incluyen a todo el sistema en su conjunto llegando incluso a abarcar otras modalidades de movilidad tales como taxis, movilidades escolares, transporte de carga, entre otros.

Esto nos lleva a plantear que, con respecto a la función de regulación del servicio de transporte urbano, se registra un incremento del involucramiento del municipio en el sector, al menos en el aspecto formal. Esta afirmación adquiere mayor sustento si se toma en cuenta que, la aprobación de este nuevo marco normativo durante los años 2011-2014, vino acompañado de otro tipo de iniciativas vinculadas a la expedición títulos habilitantes para la prestación del servicio, así como operativos de control del transporte focalizados en puntos estratégicos de la ciudad que permitieran asegurar el cumplimiento de estas disposiciones. Para ello, es necesario revisar ahora la tabla 7.

Tabla 7

Principales hitos de la GTU en el desempeño de la función de otorgamiento de concesiones, licencias y permisos (vehículos y empresas prestadoras del servicio de transporte urbano), 2007-2014

Año	Acción	Producto
2007	Prórroga a las autorizaciones para prestar el servicio de transporte urbano expedidas durante gestiones anteriores	Ordenanza N°1006 Ordenanza N°1109 Ordenanza N°1064
2007-2008	Endurecimiento de los requisitos para el otorgamiento de la Tarjeta de Circulación Vehicular mediante el establecimiento del Certificado de Revisiones Técnicas Vehiculares y cursos de educación vial	Ordenanza N°1071 Ordenanza N°1120 Revisiones Técnicas Vehiculares Cursos obligatorios de educación vial a choferes
2007-2011	Propuestas de Plan de Racionalización de Rutas y prórrogas para su aprobación	Ordenanza N°1365 Ordenanza N°1419
2009	Retiro de unidades antiguas del sistema de transporte urbano sin un cronograma de salida a cargo de PROTRANSPORTE	Programa de chatarreo a cargo de PROTRANSPORTE
2011	Retiro de la competencia del Metropolitano	Ordenanza N°1538

		54 rutas modificadas que restaban demanda a corredores segregados
		Plan de Optimización del Metropolitano
2011-2014	Continuidad en la aplicación de los requisitos para el otorgamiento de la Tarjeta de Circulación Vehicular	Firma de convenios para la implementación de los cursos de educación vial a choferes
2012	Aprobación del Plan de Rutas de Lima Metropolitana	Ordenanza N°1613
		Ordenanza N°1538
		Ordenanza N°1595
2011-2014	Retiro de unidades antiguas del sistema de transporte urbano con un cronograma de salida a cargo de PROTRANSPORTE y GTU	Cronograma anual de salida de vehículos del sistema de transporte urbano
		Programa de chatarreo a cargo de PROTRANSPORTE
		Diseño de las Rutas de Aproximación e Interconexión
2013-2014	Otorgamiento de nuevos títulos habilitantes para la prestación del servicio de transporte urbano bajo la modalidad de concesión	Mesas de negociación y conformación de consorcios
		Licitación de las Rutas de Aproximación e Interconexión
		Ordenanza N°1684
2013	Endurecimiento de los requisitos para la prestación del servicio de taxi	Creación de la Subgerencia de Regulación del Servicio de Taxi
		Padrón de taxis
		Ordenanza N°1769
2014	Retiro de la competencia de los Corredores Complementarios	Nuevas autorizaciones para las rutas que restaran competencia a los recorridos de los Corredores Complementarios

Nota: Elaboración propia

Como se mencionó en el párrafo anterior, la aprobación de un nuevo marco normativo destinado a reformular el esquema de entrada y permanencia dentro de las empresas y vehículos que funcionaban dentro del sistema de transporte urbano de Lima Metropolitana, vino acompañada de la puesta en marcha de diversas acciones e instrumentos que apuntaban a poner en práctica dichas ordenanzas. Dos de ellos son de especial relevancia. En primer lugar, el Plan de Rutas de Lima el cual constituía el instrumento técnico que guiaría en adelante el proceso de otorgamiento de autorizaciones y concesiones para prestar el servicio de transporte. Como lo muestra la tabla 7, este documento nunca pasó de ser una propuesta, permanentemente reformulada y cuya aprobación fue consistentemente aplazada durante el período 2007-2010. Este documento, finalmente fue aprobado en el año 2012.

En segundo lugar, y vinculado a lo anterior, el otorgamiento de títulos habilitantes para la prestación del servicio de transporte urbano. Durante el período 2007-2010, casi no se otorgaron nuevos derechos de ruta sino, antes bien, se optó por prorrogar los que ya existían manteniendo el sistema tal y como venía funcionando desde la década de 1990. Por su parte, durante el período 2011-2014, se expidieron diversos tipos de títulos, bajo la modalidad de autorizaciones y concesiones, con el fin de evitar la superposición de rutas de la ciudad y bajo la guía del documento de planificación antes mencionado. Sin embargo, debido a sus limitaciones, este reordenamiento no pudo extenderse a toda la ciudad. Antes bien, se optó por racionalizar las rutas que cruzaban con el trazo de los corredores que PROTRANSPORTE venía administrando: los del Metropolitano y los Corredores Complementarios. Para el caso específico de los corredores del Metropolitano, incluso se llegó incluso a formular otro documento de planificación relevante que permitiera identificar técnicamente las rutas que debían ser reasignadas: el Plan de Optimización del Metropolitano.

Solamente hacia el final de este período la GTU pudo poner en marcha el proceso de licitación y adjudicación de las denominadas Rutas de Integración y Aproximación bajo la modalidad de concesión, aunque, como también se mencionó, este proceso no llegó a concretarse por interferencia del MEF.

A partir de lo mencionado, puede afirmarse entonces que, en cuanto a la función de otorgamiento de títulos habilitantes, también se registra un mayor nivel de involucramiento del municipio en el sector el cual pasó de ser casi una mesa de partes que otorgaba automáticamente estos derechos a administrarlos bajo un esquema más planificado.

Lo que destaca también la tabla 7 no solo es la discontinuidad que se dio a durante el período 2007-2014 en cuanto a esta función sino, incluso, algunas importantes continuidades. Las más relevantes se refieren al endurecimiento de los requisitos para la expedición de la Tarjeta Única de Circulación Vehicular, mediante la introducción del Certificado de Revisiones Técnicas y los cursos de educación vial para los choferes. Asimismo, puede destacarse el programa de chatarreo de las unidades de transporte más antiguas. Ambas fueron iniciadas en el período 2007-2010 y continuadas en la siguiente gestión con tan solo una diferencia: la GTU empezó a desempeñar un rol

más activo en el programa de retiro de vehículos a través de la publicación periódica de cronogramas de retiro de unidades. Esto le otorgaba al proceso un carácter más coactivo.

Tabla 8

Principales hitos de la GTU en el desempeño de la función de fiscalización y control, 2007-2011

Año	Acción	Producto
2007-2010	Fiscalización sobre el tránsito vehicular a cargo del SAT	Control del tránsito vehicular a través de velocímetros y a cargo del SAT
2007-2010	Fiscalización del transporte a cargo de GTU	Operativos de control del transporte
2009	Se otorgan prerrogativas a la GTU en fiscalización del tránsito y prórrogas para su implementación hasta el 2011	Ordenanza N°1365 Ordenanza N°1419
2011-2012	Fiscalización sobre el tránsito vehicular a cargo del SAT	Control del tránsito vehicular a través de velocímetros y a cargo del SAT
2012	Retiro de las unidades que competían con el Metropolitano	Operativos de control del transporte Ordenanza N°1769
2014	Retiro de las unidades que competían con los Corredores Complementarios	Plan de Implementación del Corredor Tacna-Arequipa-Garcilaso Plan de Implementación del Corredor Faucett-Javier Prado-La Marina Operativos de control del transporte

Nota: Elaboración propia

La tabla 8 permite también identificar cambios y continuidades a lo largo del período de tiempo que cubre este estudio. Dentro de los cambios puede apreciarse que, aunque la GTU se encargó exclusivamente de la fiscalización del transporte urbano durante ambas gestiones, durante el período 2007-2010, estos operativos se realizaron de manera desarticulada con las acciones que llevaban adelante otras instancias municipales como PROTRANSPORTE. En esa línea, la Defensoría del Pueblo (2008) destacaba que estos se concentraban principalmente en el Cercado de Lima. Por el contrario, durante el período 2011-2014, estos operativos apuntaron a retirar la competencia de los recorridos que habían sido adjudicados en las licitaciones de las nuevas rutas del Metropolitano y de los Corredores Complementarios. En ese sentido, podemos decir que estas acciones se desarrollaron de manera más articulada con las de

otras agencias de la Municipalidad. Por esta razón, el ámbito de intervención de los mismos se amplió y pasó a cubrir también distritos de Lima Norte y Lima Centro.

De otro lado, la tabla 8 también permite identificar algunas importantes continuidades. En primer lugar, hay que destacar que las acciones de fiscalización y control sobre el transporte urbano se han centrado principalmente en los vehículos, mientras la supervisión de las empresas prestadoras del servicio ha sido un asunto más bien descuidado. Durante el período 2007-2014, el control de asuntos como el que estas empresas cuenten efectivamente con los patios de operación que deberían tener o que cumplan con ofrecer un mínimo de condiciones laborales adecuadas a sus empleados, no han podido ser implementadas. Es cierto que el cambio del procedimiento otorgamiento de títulos habilitantes desde las autorizaciones hacia el modelo de concesiones puesto en marcha durante la gestión de Susana Villarán apuntaba a mejorar el control del Municipio sobre este asunto, sin embargo, este solo pudo ser implementado parcialmente.

Por otro lado, en cuanto a la fiscalización del tránsito, la prioridad en ambos períodos han sido los vehículos particulares. No solo eso, sino también se destaca que la manera de llevar adelante esta función ha sido básicamente a través de la instalación de dispositivos electrónicos de control de velocidad (velocímetros) los cuales eran administrados por el SAT. Es decir, en ambas gestiones la GTU no ha llegado a consolidarse en el desempeño de esta función específica.

A lo largo de este capítulo se ha presentado evidencia que permite dar sustento a la idea de que la Municipalidad Metropolitana de Lima, y más específicamente la GTU, fueron incrementando sus prerrogativas e involucramiento sobre el sistema de transporte urbano durante el período 2007-2014. Partiendo de esta constatación, corresponde ahora revisar en el siguiente capítulo todo el conjunto de obstáculos que intervinieron durante este proceso. Una de las ideas que se hará evidente a lo largo del mismo es que estas dificultades para expandir y mejorar el desempeño de las funciones que tenía asignadas la GTU no surgieron solamente de la resistencia ofrecida por el universo de empresas vinculadas al sector, tal y como lo señalan autores como Burga et al. (1990), o de la disponibilidad de recursos humanos y técnicos dentro de esta Gerencia, como lo señalaba Bielich (2009b), sino también de la manera desorganizada en la que diversas instancias estatales han intervenido en el sector junto con la GTU.

CAPÍTULO IV: LAS DIFICULTADES ENFRENTADAS PARA REGULAR Y FISCALIZAR EL TRANSPORTE URBANO DURANTE EL PERÍODO 2007-2014

A lo largo de todas las entrevistas realizadas, cuando se pidió a los actores entrevistados que reflexionaran acerca del sistema de transporte urbano en Lima y los principales problemas que este enfrenta, se mencionaron repetidamente todo un conjunto de experiencias que calzan con las tres variables que se han desarrollado a lo largo del Capítulo I. Toda esta información recopilada permite entonces dar asidero a la hipótesis general de que una importante parte de los factores que han afectado el sistema y las políticas de movilidad urbana están vinculados al esquema de gobernanza del sector y la ciudad, a la influencia de los juegos de poder que se han establecido entre actores políticos y sociales así como a los recursos administrativos con los que contaban la agencia encargada de regular el transporte urbano seleccionada para esta investigación: la GTU.

Este capítulo parte se organizará en tres secciones, cada una de ellas trata de responder a los tres objetivos específicos de esta investigación. La primera sección describe las diversas formas en las que tanto el marco institucional y la multiplicidad de actores estatales vinculados al sector de transporte urbano en Lima influyeron o definieron la manera en la que se implementaron las políticas ediles en el tema. Por su parte, la segunda parte profundiza en la multiplicidad situaciones de conflicto y cooperación que se establecieron con respecto los actores sociales afectados por las políticas de transporte de ambas gestiones y a los actores políticos que ocuparon cargos electos durante ese período de tiempo. Finalmente, en la tercera sección se abordan y detalla la manera en las capacidades administrativas y estrategias de la agencia influyeron en el desarrollo de las políticas de transporte en Lima Metropolitana.

Adicionalmente, el presente capítulo profundizará en la manera en la que cada uno de estos tres factores, identificados a lo largo del estado de la cuestión y marco teórico, influyó específicamente sobre las funciones de regulación y fiscalización de la MML durante el período 2007-2014. El principal propósito de esta parte no solo es ofrecer evidencia para dar asidero a cada una de las hipótesis específicas de esta investigación sino también explicar de manera detallada la manera en la que cada una de estas se pone en práctica.

4.1. Gobernanza

4.1.1. La distribución de las competencias vinculadas al transporte urbano en Lima Metropolitana

Con respecto a este punto, lo primero que destaca es la forma en la que formalmente se habían asignado funciones y jurisdicciones dentro del sistema de transporte urbano de Lima. Antes de la aparición de la ATU en 2018, durante el período que cubre este estudio, existían un total de 53 instituciones divididas en tres niveles de gobierno que tenían algún tipo de competencia formal o algún grado de injerencia en el sector y que, dadas las diversas lógicas que los guían, complejizaban mucho la tarea de llevar adelante la implementación de políticas públicas en el tema. Este panorama se puede comprender mejor si se tiene en cuenta que, tal y como lo explicaron dos exfuncionarios entrevistados, el transporte tiene tres grandes áreas de especialidad: el diseño y construcción de infraestructura vial, el control del tránsito y la regulación de los modos de transporte.

Durante el período 2007-2014, se conformó, en la práctica, un esquema de división funcional que en el que no quedaba bien definido con claridad a qué nivel de gobierno le competía cada tipo de actividad lo que generó dificultades a la hora de desarrollar soluciones y confusiones en el momento de atribuir responsabilidades. Asimismo, a esta situación se le añade la división político-territorial de la ciudad de Lima que está dividida en dos jurisdicciones diferentes —Lima Metropolitana y Callao— a pesar de constituir una misma metrópoli y, al interior de cada una, sus autoridades provinciales se encontraban fraccionadas en una multiplicidad de

autoridades distritales. En pocas palabras, bajo este panorama no se definía claramente a qué nivel de gobierno le compete cada función y dificultó el ejercicio mismo de estas funciones al fragmentar el poder en multiplicidad de gobiernos sub-nacionales sin una jerarquía clara. En palabras de un exfuncionario:

Y si quieres llámale al sistema un “monstruito de varias cabezas” porque tenemos por un lado que desde el punto de vista político Lima y Callao son regiones distintas, provincias distintas. Pero en términos fácticos es una gran Metrópoli. [...] La Gerencia de Transporte de la ciudad de Lima, un gerente de transporte urbano de la ciudad del Callao y como si eso no fuese suficiente, porque las municipalidades no están dándose las espaldas financieras para soportar el peso económico de obras de transporte de envergadura como un tren eléctrico, se ha creado una Autoridad Autónoma de este Metro, que tiene la autoridad sobre este medio de transporte que también es de carácter urbano y que también abarca Lima y Callao. (CTGTU, comunicación personal, 09 de septiembre, 2014)

Gran parte de la que se ha descrito puede explicarse a partir de tres procesos, aunque se encuentran íntimamente vinculados entre sí, es importante diferenciar adecuadamente. En primer lugar, el actual diseño institucional de las municipalidades en el país. Este tiene su antecedente inmediato en la promulgación de la Constitución de 1993 que, a diferencia de su predecesora, no estableció competencias específicas para las municipalidades provinciales ni les otorgó preeminencia formal o *de facto*⁴⁸ sobre los municipios distritales generando una situación de superposición institucional en el territorio (Muñoz, 2005).

En segundo lugar, la forma en la que se llevó adelante la última reforma de descentralización. En esa coyuntura, se desaprovechó la oportunidad para poder resolver el problema que se generaba al contar con dos niveles de gobierno local con las mismas competencias y cuyas relaciones no se encontraban adecuadamente reguladas e incluso se agudizó el problema al crear un nuevo nivel de gobierno (gobierno regional) con el cual se multiplican las superposiciones de competencias. Sobre ese panorama, la

⁴⁸ Hubo varios mecanismos a través de los cuáles en la práctica se restó poder a los gobiernos provinciales bajo el fujimorismo: 1) La creación del Foncomún que estableció criterios de distribución de recursos que asignaban más recursos a los municipios más pequeños; 2) La transferencia formal de competencias hacia las municipalidades distritales (administración del Vaso de Leche, parques zonales y habilitaciones urbanas); 3) La interferencia directa del gobierno central en temas como el transporte urbano de Lima Metropolitana; 4) La permanencia de importantes vacíos legales acerca de los mecanismos de coordinación adecuados entre municipalidades provinciales y distritales (Muñoz, 2005).

asignación de competencias y funciones entre los diferentes tipos de municipios no se encuentran adecuadamente definidas y se observan superposiciones (Muñoz, 2005).

En tercer lugar, las transferencias de competencias desde el gobierno central a los gobiernos subnacionales que se desarrollaron a partir de la implementación de la reforma descentralizadora y que, en medio de la enorme indeterminación que generaba el marco legal, abrió espacio para el proceso se desarrollara de manera arbitraria e incompleta (Contraloría General de la República, 2014).

Dentro del nivel nacional, los entrevistados identificaron cuatro ministerios que tenían algún tipo de injerencia en el sector. El primero de ellos era el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), que formalmente es el ente rector del sector. Como tal, hasta antes de la creación de la ATU, este se encargaba básicamente de dictar la normativa general acerca de tránsito y modalidades de transporte para todo el país. En ese sentido, esta institución se dedicaba casi exclusivamente elaborar y modificar los dos reglamentos principales que rigen el transporte urbano: el Reglamento de Administración de Transporte, que regula la calidad de servicios de transporte interurbano y urbano, y el Reglamento de Tránsito, que regula el control de la velocidad y todas las normas de tránsito. Asimismo, a través de la Dirección General de Caminos y Carriles, este ministerio era el encargado de elaborar las normas técnicas sobre trenes urbanos.

Aunque formalmente el MTC debía asumir de acuerdo a ley la rectoría del transporte urbano en todas las funciones que esta actividad compromete (infraestructura, transporte y tránsito), un entrevistado manifestó claramente que, en la práctica, durante estos años se habían registrado acciones que manifestaban cierta reticencia del mismo por asumir este rol. Quizá la única iniciativa registrada en ese sentido, además de la aprobación y posterior modificación del Reglamento de Administración del Transporte y el Reglamento de Tránsito, fue la elaboración del Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao en 2004. Este documento fue encargado por el Comité de Transporte Metropolitano de Lima (TRANSMET) cuya Secretaría Técnica estaba adscrita a este ministerio. En la misma línea, otro entrevistado identificó durante los últimos años, el MTC habría dejado de lado su rol rector del sector para especializarse en la promoción de obras. Además del rol promotor, en los últimos años,

esta institución había asumido la administración del sistema del tren eléctrico de la ciudad a través de AATE.

Un segundo actor relevante sobre el sistema era el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el cual tiene injerencia en el sistema de transporte urbano de acuerdo a dos tipos de funciones que tiene asignadas. De un lado, esta cartera se desempeña como rectora del Sistema Nacional de Inversión Pública (hoy Invierte.pe) y, por lo tanto, es la encargada de formular la normativa que regula, entre otras cosas, la inversión en infraestructura de soporte para el transporte urbano que se realiza mediante proyectos de inversión (estaciones, paraderos, carriles exclusivos, etc.). Excepcionalmente, puede participar activamente en la supervisión y convocatoria de un proyecto de inversión de transporte a nivel local solamente si es que existe un convenio de delegación⁴⁹.

De otro lado, el MEF tiene asignada la función de cautela de los recursos públicos en cuanto al Sistema Nacional de Presupuesto Público, aplicables al caso de la Promoción de la Inversión Privada, la cual ha tenido vaivenes en cuanto a su marco regulatorio en el umbral de tiempo que cubre el presente estudio (Decretos Legislativos N° 839, 1012 y 1224). Específicamente el Artículo N° 9 del Decreto Legislativo N°1012 y el Artículo N° 14 del reglamento de dicho decreto estipulaban que cualquier licitación que se formule bajo la modalidad de Asociación Público Privada (APP) debía contar con la opinión favorable del MEF sobre el diseño final del contrato antes de realizar cualquier acto de adjudicación⁵⁰. En caso contrario, ello acarrearía la nulidad definitiva del proceso. Disposiciones como estas habilitaban a esta cartera a tener la potestad de vetar iniciativas municipales en materia de transporte que utilicen la figura de las APP si es que se consideraba que no se seguían alguno de los procedimientos estipulados bajo sus reglamentos⁵¹. Como veremos en los siguientes capítulos, esto fue lo que finalmente ocurrió con una de las principales iniciativas que trató de implementarse bajo la gestión de Susana Villarán.

⁴⁹ Agradezco a Cynthia Yamamoto por su aclaración en este punto.

⁵⁰ Véase Decreto Legislativo N°1012. Disponible en: https://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML_APP_DL_1224/DL%201224.pdf [Consulta: 30 de noviembre de 2020].

⁵¹ Agradezco a Cynthia Yamamoto por su aclaración en este punto.

Por su parte, los entrevistados identificaron que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) es otro actor relevante en el sistema. Específicamente, un exfuncionario mencionó que su rol se había centrado, hasta el año 2014, también en la función de construcción de infraestructura vial y urbana, solo que ya no en calidad de promotor de la inversión privada, sino en calidad de supervisor de las obras urbanas formuladas por las municipalidades. En ese sentido, se entiende que, aunque el MTC tiene la rectoría formal sobre el sector, el MVCS tenía injerencia directa en el mismo ya que era el encargado de aprobar los reglamentos de edificación urbana para calles, ciclovías, veredas y vías urbanas a través del Reglamento Nacional de Edificaciones.

El cuarto actor involucrado era el Ministerio del Interior (MININTER) que contaba con competencias en la función de control y fiscalización del tránsito de la ciudad través de la Policía y su División de Tránsito. En ese sentido, el rol que ejercía este sector no era de producción normativa ni como promotor de la inversión privada sino mucho más operativo y vinculado al accionar de las municipalidades provinciales. Si bien los municipios provinciales son formalmente los entes rectores del tránsito dentro del ámbito de su jurisdicción, las acciones de fiscalización tienen que realizarse en coordinación con el cuerpo policial. De hecho, en el Artículo N°81 de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se establece claramente que es función compartida de las municipalidades provinciales: “Controlar, con el apoyo de la Policía Nacional, el cumplimiento de las normas de tránsito y las de transporte colectivo; sin perjuicio de las funciones sectoriales de nivel nacional que se deriven de esta competencia compartida, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización”⁵².

Es en base a esta norma que, por ejemplo, una parte importante de las acciones de fiscalización del tránsito, los operativos, tienen que realizarse en coordinación con el cuerpo policial. Por su parte, las papeletas tienen que ser emitidas por el municipio correspondiente y ser entregadas periódicamente a los policías que efectúan dichos operativos. Cada municipio provincial establece su propia Tabla Sancionadora donde se establece el monto a pagar. Todo lo mencionado anteriormente, no evita que, en la

⁵² Véase Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/programacion_formulacion_presupuestal2012/A_nexos/ley27972.pdf [Consulta: 06 de septiembre de 2020].

práctica, la Policía efectúe operativos de tránsito que les permiten intervenir aun sin tener de por medio una coordinación con las instancias municipales correspondientes.

En palabras de un entrevistado:

Si bien el gobierno regional es el ente rector de tránsito en su provincia, la policía tiene un rol operacional que le puede permitir que, si ellos creen que el ciclo semafórico computacionalmente establecido por un municipio está mal en hora punta, lo pueden cambiar. Operacionalmente, la policía de tránsito opera como si tuviera autonomía, pero en estricto aún están bajo la dirección, coordinación y rectoría de cada gobierno provincial. Para el tema de sanciones, tanto en tránsito como en transporte, los municipios emiten las papeletas, se las dan a los policías, los policías sancionan y hay un acuerdo en el reparto de la plata: 70% municipios, 30% policías, 75% y 25%, hay varias formas [...]. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

En el nivel subnacional se identificó que, por un lado, tanto la MML y la Municipalidad Provincial del Callao —como municipalidades provinciales— tienen facultades en el sistema dado que son —de acuerdo a la ley— los entes rectores del tránsito y transporte en sus respectivas jurisdicciones con la potestad de dictar los lineamientos de las rutas y con responsabilidad para el tema de infraestructura vial urbana. De otro lado, se encuentran los municipios distritales —que en Lima ascienden a 43 y en el Callao a 06 distritos— que tienen un papel en la edificación de calles y la señalización. Este solapamiento de atribuciones ha generado en la práctica serias dificultades para que la MML pueda centralizar, o al menos establecer criterios mínimos, en el ejercicio de las competencias de control del tránsito y edificación de infraestructura vial. Asimismo, contribuye a generar un espacio de movilidad radicalmente segmentado. Tal y como lo explica un entrevistado:

Todo el mundo se pregunta por qué sólo hay ola verde en los semáforos de la Petit Thuoars y de la Arequipa, Arenales. La razón es muy sencilla, porque la Municipalidad Metropolitana de Lima no puede meterse en los proyectos de semaforización de Lince, del distrito de Magdalena, de Surco. Cada quién contrata sus diversos sistemas semafóricos, con su propia tecnología. (CTGTU, comunicación personal, 09 de septiembre, 2014)

Además de ello, las municipalidades provinciales son las encargadas de elaborar los planes de movilidad y los planes urbanos. Los funcionarios explicaron que subsisten problemas graves porque ocurre que, muchas veces, los planes urbanos y de movilidad no siempre dialogan entre sí, en el mejor de los casos. En otras ocasiones, la

situación empeora dado que no siempre estas instancias formulan o actualizan estos documentos de gestión⁵³.

Sintetizando lo anterior, se aprecia que, hasta el año 2014, en cuanto al control del tránsito la competencia recaía exclusivamente en los municipios provinciales. Sin embargo, a partir de lo expuesto por los entrevistados, también queda claro que, para desarrollar esta función, estos municipios necesitaban, el apoyo del gobierno nacional a través de la Policía y muchas veces también de los municipios distritales.

Con respecto al ordenamiento de los modos de transporte ocurría otro conjunto de traslapes pues las municipalidades provinciales tenían la competencia en la definición y regulación de los modos de transporte, salvo en el caso los mototaxis cuya regulación es competencia del distrito del área donde se desenvuelven. Asimismo, las autoridades provinciales también tenían que someterse al sistema de inversión pública regido por el MEF en caso necesiten realizar alianzas conjuntas con el sector privado para licitaciones de gran envergadura.

Adicionalmente, tres puntos se destacan de las respuestas de los entrevistados con respecto a los vínculos establecidos entre las municipalidades y el gobierno central en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte urbano. En primer lugar, el hecho que no se trata de un tipo de vínculo estandarizado sino, antes bien, hay una amplia variedad que cubre relaciones jerárquicas, de rectoría y supervisión, otras vinculaciones más operativas y horizontales, e intervenciones esporádicas para grandes licitaciones, y otras *de facto* no contempladas en los marcos regulatorios vigentes. Estos varían de acuerdo a las funciones que se van a cumplir y al tipo de sector con el que se tiene contacto. Otro punto a destacar es que muchas veces estos vínculos involucran al nivel distrital y el nacional sin que medie ni siquiera el

⁵³ Hoy en día, esta problemática, ha tratado de ser solucionada, al menos en el plano legal, a través de la creación de la ATU. De esta manera, en el Artículo N°6 de la Ley N°30900, Ley que crea la Autoridad Única del Transporte Urbano, se establece claramente que una de las competencias de esta instancia es formular el Plan de Movilidad Urbana. Este documento técnico encargado de definir las principales rutas de la ciudad, las modalidades de transporte que funcionarán en cada una de ellas, así como las diversas maneras de integrarlas entre sí. A pesar de esta iniciativa, es importante destacar que lo que se ha articulado con la ATU son los planes de transporte y movilidad, pero, en realidad, lo que se ha hecho es separar su formulación de la de los planes urbanos que están a cargo de las municipalidades de Lima y Callao. Entonces, podría decirse incluso que este tema en particular se ha agravado.

nivel provincial o regional socavando la posibilidad de que las funciones del transporte urbano se centralicen en un nivel intermedio de gobierno. En tercer lugar, destaca también el poco involucramiento del gobierno central en el desarrollo de la competencia de regulación de los modos de transporte durante el período 2007-2014. En esa línea, se registra que esta función, en líneas generales, había sido dejada de lado.

A esta extrema dispersión en la cantidad de instituciones involucradas en el sistema y de vinculaciones poco regularizadas entre niveles de gobierno identificada por los exfuncionarios se le añade una historia de fracasos a la hora de establecer organismos de coordinación intergubernamental. En ese sentido, a lo largo de estos años se registra la sucesión de diversas instancias que apuntaban a ser plataformas de cooperación entre la MML, la Municipalidad Provincial del Callao y el MTC y que, sin embargo, no lograron consolidarse en el tiempo.

La primera iniciativa en ese sentido corresponde al Comité de Transporte Metropolitano de Lima (TRANSMET) creado en el 2003 como un espacio de cooperación entre la MML y el gobierno central para la gestión de las inversiones en la ciudad cuya Secretaría Técnica se encontraba adscrita al MTC y su Consejo Directivo estaba compuesto por las máximas autoridades del Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), Protransporte, GTU, Empresa Municipal Administradora de Peaje (EMAPE), Fondo Municipal de Inversiones (Invermet) y la AATE. Como se mencionó anteriormente, por encargo de esta instancia, y con apoyo directo de la cooperación internacional, se elaboró en el año 2004 el Plan Maestro de Transporte Urbano para el Área Metropolitana de Lima y Callao⁵⁴.

Un segundo intento en el mismo sentido tuvo lugar con la conformación de la Comisión Tripartita creada en el 2007. Esta instancia fue creada como un espacio de cooperación entre la MML, la Municipalidad Provincial del Callao y el MTC como un espacio de cooperación para el tema de tránsito y rutas compartidas entre las dos provincias (Defensoría del Pueblo, 2008).

La creación de la ATU en diciembre del año 2018 constituye, sin lugar a dudas, el intento más serio registrado en las últimas décadas destinado a generar una instancia de coordinación intergubernamental entre los distintos niveles de gobierno que tienen

⁵⁴ Agradezco a Cynthia Yamamoto por su aclaración en este punto.

competencias dentro del sistema de transporte de la ciudad. En esa línea, en el Artículo N°9 y el Artículo N°10 de la Ley N°30900 se establece que la estructura orgánica de dicha institución estaría conformada de la siguiente manera: la alta dirección (compuesta por un Consejo Directivo, la Presidencia Ejecutiva y Secretaría General), órganos de línea, órganos de apoyo, órganos de asesoramiento, órgano de defensa jurídica y un órgano de control institucional.

La principal novedad en este aspecto se encuentra en el hecho que el Consejo Directivo de dicha instancia se encuentra compuesto por ocho miembros representantes de diferentes niveles de gobierno que tenían, hasta el 2018, competencias en el sistema. Los mismos ejercen el cargo por un período de cinco años: 02 miembros propuestos por el MTC; 01 miembro propuesto por el MEF; 01 miembro propuesto por el MVCS; 04 miembros propuestos por las municipalidades provinciales existentes en el territorio, en proporción al número de habitantes de cada una. Para evitar cualquier conflicto, la norma establece que quien ocupe el cargo de Presidente Ejecutivo sea quien tenga el voto dirimente en caso de empate⁵⁵.

Otro elemento novedoso que contempla la mencionada norma es el proceso de transferencia de funciones y/o fusión de las diversas instancias nacionales y subnacionales con competencias dentro del sistema de transporte urbano de la ciudad. En ese sentido, en sus Disposiciones Complementarias Finales, se establece un plazo para que la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao transfieran a la ATU el acervo documentario, bienes muebles e inmuebles, pasivos, obligaciones, contratos, recursos y personal vinculados al ejercicio de la función de transporte terrestre de personas, es decir, de la GTU, PROTRANSPORTE y la GTU del Callao. De manera similar, se aprueba la fusión, bajo la modalidad de absorción, de la AATE a la ATU.

Como se mencionó en el Capítulo III, el proceso de transferencia de funciones y asignación presupuestal de la ATU inició en el 2019 y aun, en setiembre del 2020, el proceso continuaba. Recién en ese mes se concretó la transferencia de la administración del Metropolitano y de los Corredores Complementarios. Por su parte, la AATE aún

⁵⁵ Véase Ley N°30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano. Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-crea-la-autoridad-de-transporte-urbano-para-lima-y-c-ley-n-30900-1727064-7> [Consulta: 07 de septiembre de 2020].

continúa siendo una instancia que no ha sido absorbida a la estructura de dicha organización.

Retomando el tema de la fragmentación interinstitucional en el desempeño de las funciones vinculadas a la regulación y fiscalización del sistema de transporte urbano, debe añadirse que toda esta situación se complejiza aún más si se tiene en cuenta que, además de la multiplicidad de actores con competencias en el sistema, al interior de cada una de esas agencias existen un esquema organizacional que diluye aún más el poder que puede tener cada una para lograr ejercer realmente las funciones que debería. Es decir, a la exacerbada fragmentación interinstitucional, se le agrega un panorama de exacerbada fragmentación al interior de los niveles de gobierno con competencias sobre el sistema.

Para el caso que nos compromete en esta investigación, un exfuncionario entrevistado explicó que la MML tiene al menos seis organismos —con distintos estatus legales— con influencia directa o indirecta para el sistema de transporte urbano. Estas son: Gerencia de Transporte Urbano (GTU), Instituto Metropolitano de Transporte de Lima (PROTRANSPORTE), Empresa Municipal Administradora del Peaje de Lima (EMAPE), Gerencia de Desarrollo Urbano (GDU), Servicio de Administración Tributaria (SAT), Instituto Metropolitano de Planificación (IMP), Fondo Metropolitano de Inversiones (INVERMET) y Gerencia de Promoción de la Inversión Privada (GPIP). En sus palabras:

Por eso, en transporte hay más o menos seis, siete instituciones de la Municipalidad [Metropolitana de Lima que todas intervienen [...]. [...] Ellos son los actores, ellos son los que deciden. [...] O sea, esos son los actores que toman decisiones a cada rato (...): IMP (Instituto Metropolitano de Planificación), EMAPE, GTU, GDU que también interviene en transporte, INVERMET, PROTRANSPORTE. [...] Es que todo depende del proyecto, o sea si es un proyecto generado con las vías expresas, donde hay buses, entra PROTRANSPORTE, entra GTU, GDU y ya está. [...] Pero si es un proyecto sobre la Costa Verde, entra la Autoridad de la Costa Verde, entran los distritos, entran, o sea es un... [se contiene de decir algo más]. Dependiendo de cada proyecto, no hay un tema...tendríamos que hablar un proyecto y te digo qué se trata, pero todos intervienen dependiendo de sus funciones. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Haciendo un breve recuento de los indicadores que se propusieron en el Capítulo I para caracterizar la gobernanza del sector, vemos que, hasta el momento, se

ha descrito, a grandes rasgos, el abultado número de autoridades —nacionales y subnacionales— que cuentan con competencias formales o *de facto* sobre el sistema de transporte urbano de la ciudad de Lima y el tipo de traslapes que existen sobre las funciones que cada una desempeña dentro del mismo. Además, se ha dado cuenta también de la inexistencia, en la práctica, de mecanismos de coordinación interinstitucional entre todas estas agencias.

Corresponde ahora describir con mayor detalle los casos de conflicto o cooperación que enfrentó la GTU frente a otras agencias y niveles de gobierno en el desempeño de sus funciones de regulación y fiscalización. Este recuento nos permitirá tener una mejor idea del escaso grado de complementariedad que existe dentro del sistema administrativo encargado de gestionar el sistema de transporte urbano de la ciudad, así como de los efectos que esto puede haber traído al desempeño de las funciones de regulación y fiscalización.

4.1.2. Los efectos de la desarticulación *inter*-institucional en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte y tránsito durante el período 2007-2014

A lo largo de las entrevistas, uno de los sectores con el que los entrevistados identificaron mayor nivel de conflicto durante el período que cubre este estudio fue el MTC. Como se explicó en el Capítulo III, los conflictos con este ministerio se remontan a la disputa iniciada desde el primer período de Luis Castañeda (2003-2006) por la administración del sistema de trenes de la ciudad. Como se detalló también en el mismo capítulo, fue después de intensas negociaciones que, entre los años 2007 y 2009, la MML desistió definitivamente de sus pretensiones sobre la Línea 1 del Metro de Lima.

Sin embargo, como lo detallaron los entrevistados, este hecho no terminó por concluir con los conflictos que existían entre ambos niveles de gobierno. Sobre este punto, cuatro entrevistados mencionaron que, durante el período 2011-2014, surgieron un conjunto de *impasses* que se vinculaban a la planificación de las principales rutas de transporte que tendría la ciudad, así como la modalidad de transporte que debería transitar sobre las mismas. Cuando el gobierno central asumió de manera definitiva la administración del tren eléctrico, el MTC a través de la AATE empezó a formular

diverso tipo de estudios para definir las rutas que cubrirían la Línea 1, Línea 2, Línea 3, Línea 4 y la Línea 5 del sistema de metro de la ciudad. Esta situación planteaba una enorme dificultad a la entrante gestión edil pues existía una enorme incertidumbre acerca de los recorridos que dichas líneas cubrirían y, por lo tanto, no se sabía con certeza cómo definir los recorridos que el municipio pensaba poner a licitación sin que se cruzaran con los recorridos de las líneas del metro.

Producto de esta situación, durante la gestión de Susana Villarán, el municipio se vio obligado a solicitar reuniones con personal del MTC para obtener algún tipo de información acerca de los trazos que cubrirían las demás líneas del metro. Aunque se logró instalar un proceso de diálogo entre ambos niveles de gobierno, este fue “muy complicado” según palabras de un exfuncionario entrevistado. Este mismo entrevistado que todas las idas y venidas terminaron por demorar la aprobación de todo el marco normativo que la gestión de Susana Villarán tenía previsto aprobar con el fin de iniciar su proceso de reforma, incluido el Plan de Racionalización de Rutas que la GTU se encontraba formulando. Este hecho permite explicar, parcialmente, el retraso que el proceso de reforma sufrió durante su formulación e implementación y que fue reconocido por un regidor oficialista en el Capítulo III.

Finalmente, ante el fracaso de las negociaciones con el MTC, el municipio tuvo que formular la propuesta de los cinco Corredores Complementarios con una proyección hipotética de cómo sería el trazo de las líneas del metro y mucha incertidumbre acerca de cuál sería el trazo que sería finalmente aprobado para las mismas. Por su parte, las denominadas Rutas de Aproximación e Integración a cargo de la GTU tuvieron que hacerse con referencia al trazo de la Línea 2 del metro dado que, hasta el momento en que estas fueron formuladas, este era el único recorrido del metro que había sido publicado.

Otro por ejemplo fue que decidieron hacer cinco rutas del Metro sin mayor combinación con la Municipalidad [Metropolitana de Lima], y se tuvo que reestructurar el sistema de rutas complementarias con un hipotético de cinco rutas de metro que no se sabe si habrá o no habrá, si estarán o no estarán, si las van a hacer o no la van a hacer. No tienes cómo planificarlo, es una decisión del gobierno totalmente separado del tuyo. Es un gobierno nacional. Entonces eso deja sin uñas, sin dientes, sin capacidad mínima de estructurar el territorio al gobierno metropolitano. (RCM2, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

[Refiriéndose al proceso de planeamiento de las Rutas de Aproximación e Integración] Pero sí lo hicimos para la Línea 2. En la Línea 2, los contratos de la carretera central tienen cláusulas que dicen la flota tiene este número, este año y cuando venga el tren sale tal flota, por eso no se les pide flota nueva si no la flota actual hasta que llegue el tren y se mudan a la zona de alimentación y ahí hay variantes. Todo eso estaba planificado porque sí sabíamos el trazo de la Línea 2 pero no sabíamos el de la Línea 3, la Línea 4, la Línea 5 ni la Línea 6. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Lamentablemente, durante el período 2007-2014, los conflictos registrados con el MTC no fueron los únicos que surgieron entre el nivel de gobierno municipal y el nivel nacional. Durante la fase de recojo de información, los entrevistados identificaron otro tipo de conflicto que surgió con el MEF y que se relacionaba a los procesos de licitación que se pusieron en marcha durante la gestión de Susana Villarán. Como se explicó, en el Capítulo III, una de las iniciativas más relevantes en el proceso de reforma que se trató de implementar durante el período 2011-2014 fue la licitación de las rutas correspondientes a los cinco Corredores Complementarios y las diecinueve Rutas de Aproximación e Integración bajo la modalidad de concesión. El primer tipo de rutas estuvieron a cargo de PROTRANSPORTE mientras el segundo tipo bajo responsabilidad de la GTU.

Después de todo el complejo proceso de planificación que implicó el desarrollo del Plan de Racionalización de Rutas debido a la incertidumbre que existía sobre el trazo que cubrirían las futuras líneas del Metro, finalmente logró convocarse el proceso de licitación en el año 2014. En una primera etapa, se adjudicaron un total de 38 paquetes de rutas de los 49 que componían los Corredores Complementarios. Posteriormente se adjudicaron los 11 restantes. Asimismo, ese mismo año se realizó la licitación de las Rutas de Aproximación e Integración. Los entrevistados señalaron insistentemente que, durante todo ese proceso, la MML realizó coordinaciones con la Dirección de Gestión de Proyectos de Inversión Pública (DGPIP) del MEF, sin embargo, al final de esa gestión el MEF presentó observaciones a los contratos de licitación aduciendo errores de procedimiento y solicitando la adición de una adenda a los contratos que implicaba nuevos costos para las empresas ganadoras.

Producto de ello, solo se pudo formalizar la concesión de solo una fracción de las rutas que habían sido sometidas a concurso público. El documento “Informe de rendición de cuentas del Instituto Metropolitano Protransporte, 2011-2014” señala que

solamente se pudo firmar contratos correspondientes a 12 de las 49 rutas a las que se les otorgó la buena pro durante las licitaciones. Por su parte, no se llegó a firmar ningún contrato de las 19 Rutas de Integración y Aproximación que la GTU sometió a licitación. Como consecuencia de ello, los planes de reordenamiento de rutas y de retiro de la competencia que la GTU venía planificando fueron reducidos de manera considerable. Los actores entrevistados para esta investigación mostraron su sorpresa ante este hecho, sobre todo, destacando que, desde el inicio, este procedimiento se había realizado en estrecha coordinación con el MEF. En sus propias palabras:

Y la segunda etapa de los Corredores Complementarios. Nosotros en una primera etapa de 49 paquetes colocamos 38, y en una segunda licitamos 11. Los segundos 11 nos pasó lo mismo con el MEF: pedimos la opinión previa y de recaudo que estaban en la misma condición y el MEF dijo ‘No. Me lo presentaste a destiempo’. Y eso que lo pedimos antes de firmar contrato, por eso no firmamos contrato porque no obtuvimos la aprobación del MEF. [...] El MEF fueron los que más han generado que la reforma no esté avanzada porque, si nosotros hubiésemos dejado firmado los contratos complementarios y los 11 paquetes y de recaudo, estaría anclada la reforma. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

El MEF tuvo una observación ahí que era la siguiente, que es que, como era una iniciativa privada, tenía que pasar por opinión del MEF. El problema es que el MEF se basaba en un reglamento que salió después de esa licitación. Entonces, no podías hacerlo de manera retroactiva. Por eso se observó también los contratos de los Corredores [Complementarios], y planteó una adenda a la Municipalidad a la cual varios operadores de transporte no se quisieron adecuar. [...] Entonces, claro, ahí me parece que la opinión del MEF era sumamente antojadiza: quería aplicar un reglamento que en su momento no existía, y la ley no es retroactiva. O en todo caso, se podría haber anulado estas dos licitaciones, pero para realizar otra licitación. (RCM3, comunicación personal, 04 de noviembre, 2015)

Además del MEF y el MTC, los exfuncionarios entrevistados y los documentos de gestión consultados señalaron que existieron también conflictos con el MININTER. Para empezar, el informe “Evaluación de la gestión Metropolitana” señala que, durante el período 2007-2010, subsistían descoordinaciones entre la Policía y el municipio en la fiscalización del servicio de taxi colectivos. Este documento explica que, durante estos años se registraron diversos operativos policiales dedicados a ordenar este servicio ante la indiferencia del municipio, el cual, al menos en el plano formal, tenía como función erradicar esta forma de movilidad urbana (Ciudad Nuestra, 2010).

Durante el período, 2011-2014, se registra una mejora en la coordinación con el MININTER y la Policía. Sobre esto, un exfuncionario de la GTU explicaba que la mayor parte de los operativos de fiscalización que se realizaron durante estos años y que, como se detalló en el Capítulo III, se centraron en retirar a las unidades que competían con los recorridos del Metropolitano y de los Corredores Complementarios tuvieron, en la mayor parte de las veces, apoyo directo de la Policía, aunque otra funcionaria entrevistada reconocía que este soporte fue intermitente. Esta presencia era esencial para poder incrementar el poder disuasivo de estas intervenciones ya que, muchas veces, ocurría que los conductores de las unidades de transporte eran bastante hostiles a la presencia de los fiscalizadores del municipio. En palabras del entrevistado:

[Entrevistador: ¿Los fiscalizadores pueden poner multa?] Sí, son los que levantan las papeletas de infracción al transporte. La Policía es la que pone las infracciones de tránsito que son dos cosas distintas, separadas. Pero en estas intervenciones siempre se iba con policías. Se pedía el apoyo de la policía, porque son temas muy complicados. Normalmente no respetan, los conductores se meten. Entonces se necesita una cantidad bastante grande de fiscalizadores, se necesita apoyo de la policía, y para los usuarios tú necesitas lo que son los orientadores. A lo largo de toda la vía. [Entrevistador: ¿La policía prestaba apoyo?] [...]. Ha habido una buena recepción para nuestros pedidos. De repente si uno hubiera querido más, pero dentro de las posibilidades son. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Sí, hubo apoyo de la Policía, pero también es muy político. Hay etapas en las que sí, hay etapas en las que no. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

A pesar de lo mencionado, la relación entre el municipio y este sector tampoco fue del todo armoniosa. Al respecto, un exfuncionario municipal que trabajó durante el período 2011-2014, explicó que el MININTER influyó directamente en vetar la iniciativa del municipio de fiscalizar el tránsito vehicular a través de dispositivos de control de la velocidad (cinemómetros). Como también se explicó también en el Capítulo III, esta iniciativa venía en realidad desde la gestión anterior y estaba a cargo del SAT. Tal y como lo explicó el funcionario, durante el gobierno de Ollanta Humala, el ministro de dicha cartera actuó de manera decisiva para limitar las acciones de fiscalización sobre el tránsito que venía desarrollando el municipio y que, además, constituían una fuente importante de ingresos para la alcaldía. En sus propias palabras:

Había tensiones [con el MININTER] [...]. El principal problema fue con el cobarde del entonces Ministro [del Interior], [Wilfredo] Pedraza, que cuando se inició el sistema de cinemómetros, que era importante porque tenías que controlar la velocidad de alguna manera. La Policía cometió el error de poner cinemómetros en San Isidro y el conductor de San Isidro

es más salvaje que el conductor de un avión (...) A mí me pareció una cobardía cancelar eso y bueno, eso financiaba al municipio. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Para concluir con el recuento de los conflictos registrados entre los niveles nacional y subnacional en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización, resulta interesante mencionar el conflicto que tuvo la MML, a través de la GTU, frente a otras dos instituciones que no se había previsto en lo absoluto: el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y el Poder Judicial. Estas instancias entraron en escena también cuando se venía implementando las acciones de retiro de la competencia del Metropolitano y la de los Corredores Complementarios debido a que las empresas que se vieron afectadas buscaban alguna manera de poder detener las acciones que venía poniendo en marcha la Gerencia.

En un primer momento, las empresas de transporte que competían con el recorrido del Metropolitano y que venían siendo retiradas recurrieron a INDECOPI aludiendo que el municipio estaba presentando “barreras burocráticas” que restringían la libre competencia. Lo sorprendente del asunto fue que el fallo en primera instancia terminó favoreciendo a estas empresas. Con este fallo en contra, la GTU tuvo que retroceder y permitir nuevamente que estas entraran a ofrecer sus servicios. Finalmente, se apeló este fallo y el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual declaró que las medidas promovidas por la MML se ajustaban al marco legal vigente y a las estipulaciones de las mismas de los contratos firmados con los concesionarios de los corredores del Metropolitano. La misma situación ocurrió cuando se trató de retirar la competencia de los Corredores Complementarios. A pesar del desenlace positivo en ambos casos, estas acciones terminaron por demorar aún más la implementación de las medidas de racionalización que buscaban ponerse en marcha. En palabras de dos entrevistados:

El otro actor que entró mucho en juego con esta reforma fue el INDECOPI, por barreras burocráticas. Cuando nosotros empezamos a hacer el retiro de rutas, para cumplir el contrato con el Metropolitano y con el tema del Corredor [Complementario], el primero, el Corredor Azul que se implementó, los transportistas fueron con INDECOPI, para denunciarnos como entidad que ponía barreras burocráticas. En primera instancia de barreras burocráticas les dio la razón. Se tuvo que apelar, y finalmente la segunda instancia de Indecopi que es el Tribunal [de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual] nos dio la razón. [...] Un tema bastante complicado porque una vez que te declaran barrera burocrática, no puedes exigirle que

se cumpla esa medida. Los transportistas empezaron a entrar a las vías compitiendo con el Metropolitano y con la otra [refiriéndose el Corredor Azul]. Afortunadamente INDECOPI, en su última instancia, ha revertido eso y se mantuvo. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Por ejemplo, Castañeda incumplió el contrato del Metropolitano en la zona norte porque no reestructuró 54 rutas. [...] María Jara [Gerenta de Transporte Urbano durante el período 2011-2014] y yo tuvimos que hacer la reestructuración de las 54 rutas en la zona norte del Metropolitano. Entonces, el Metropolitano reestructura las rutas con GTU, pero los empresarios que tenían permisos en rutas y fondos reestructurados apelaron ante INDECOPI diciendo que cometimos abuso de autoridad porque no podíamos hacer eso sin compensarlos. A pesar de que su autorización dice: esta ruta está condicionada y deberá ser modificada en el momento en que se implemente las rutas alimentadoras del Metropolitano. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

En un segundo momento, sobre todo cuando se estaban implementando dos de los Corredores Complementarios en los que sí llegó a firmarse un contrato de concesión (el Corredor Tacna-Garcilaso-Arequipa y el Corredor Javier Prado-La Marina-Faucett), las empresas afectadas ya no sólo recurrieron a INDECOPI sino también presentaron demandas ante el Poder Judicial las cuales fueron finalmente desestimadas. Al respecto, un exfuncionario entrevistado mencionó que quienes formularon estas demandas eran, sobre todo, empresas que funcionaban en la provincia del Callao. De acuerdo al testimonio del mismo entrevistado, en total, el Municipio afrontó 54 demandas: 27 de los cuales fueron presentadas ante un Juzgado del Poder Judicial y 27 que fueron presentadas ante INDECOPI.

A nosotros nos hicieron 54 juicios: 27 en INDECOPI y 27 en el Poder judicial (...) Las [empresas] del Callao y algunas de Lima, pero principalmente Orión y las del Callao, perdieron los juicios porque la base legal no era sólida y porque hicimos todo lo que pudimos para ganar. Fue un enorme esfuerzo profesional y técnico porque si tú perdías un proceso moría la reforma del transporte. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Si los casos expuestos anteriormente muestran que el vínculo entre la MML con diversos ministerios, agencias estatales o poderes del Estado de alcance nacional estaba caracterizado por el conflicto, la relación que este municipio estableció con la Municipalidad Provincial del Callao muestra que no resulta necesario que existan enfrentamientos explícitos entre niveles del Estado para que subsistan dificultades a la hora de regular y fiscalizar el transporte en la ciudad. En este caso particular, lo que se aprecia es la existencia de arreglos entre ambos municipios que manifestaban la clara

intención de no ordenar en lo absoluto el sistema de movilidad, al menos hasta el año 2011. Es recién en ese año que puede decirse que realmente explotó el conflicto entre ambas municipalidades.

Desde la década de 1980, la MML y la Municipalidad Provincial del Callao se constituyeron en niveles de gobierno con autoridades electas y competencias para regular el transporte dentro del ámbito de su territorio, sobre todo, para otorgar autorizaciones para la prestación de este servicio. A pesar de ello, dado que ambas son parte de una misma concentración urbana, resulta inevitable que las autorizaciones otorgadas por un municipio afecten el flujo de vehículos que existe dentro de la otra. La aprobación de la Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en el año 2003, tampoco propuso una solución a esta problemática pues ratificó las competencias de los municipios provinciales en la regulación del sistema de transporte urbano sin plantear alternativas en los casos en que dos, o más, municipalidades compartieran el mismo territorio urbano.

De acuerdo a lo recogido en una entrevista, uno de los primeros antecedentes para formalizar las autorizaciones de las rutas que cruzaban ambas jurisdicciones y establecer un proceso de expedición de autorizaciones para la prestación del servicio de transporte más coordinado entre ambas comunas fue el año 1996. A pesar de estos intentos, se trataba de arreglos *ad hoc* bastante contingentes dado que el marco regulatorio nacional tampoco contemplaba una alternativa de solución ante la situación de municipios provinciales que compartieran la misma concentración urbana. Prueba de ello fue que, en el año 2004, el MTC aprobó un reglamento de transporte y tránsito que, antes que promover la articulación de los municipios en la regulación del transporte, favorecía la discrecionalidad de cada uno de ellos en cuanto a sus competencias vinculadas al transporte urbano. Amparada en este vacío legal, por ejemplo, entre los años 2003-2007, la Municipalidad Provincial de Huarochirí aprobó un número significativo de autorizaciones de rutas cuyo recorrido abarcaba extensas zonas de Lima Metropolitana. La cantidad de rutas fue tal que obligó a la entrante gestión de Castañeda a tomar acciones destinadas a detener la expedición de estas autorizaciones⁵⁶.

⁵⁶ Véase Decreto de Alcaldía N°149. Disponible en: <http://www.munlima.gob.pe/images/descargas/gobierno-abierto/transparencia/mml/planeamiento-y->

Más adelante, a finales de la primera gestión de Luis Castañeda, durante los años 2005-2006 se firmaron nuevamente acuerdos entre las GTU de ambas municipalidades para ordenar el proceso de otorgamiento de autorizaciones para prestar el servicio de transporte urbano. Este hecho fue mencionado por cuatro entrevistados: tres exfuncionarios de la MML y un extranportista. Como producto de estos arreglos, se estableció que, aquellas rutas que cruzaran dentro de su recorrido tanto la jurisdicción de Lima Metropolitana como la de la Provincia del Callao tendrían que recibir las autorizaciones de rutas ambas comunas. Adicionalmente, se estableció que el mayor porcentaje de la flota de la empresa tendría que ser aprobada por el municipio con más población (Lima Metropolitana) mientras que otro porcentaje minoritario tendría que ser aprobado por la otra municipalidad (Provincia del Callao). En palabras de un extranportista que trabajó durante aquellos años:

Por otro lado, [además de la GTU de la MML] nosotros también tenemos contacto con la Gerencia de Transporte Urbano de Callao ¿Por qué? (...) Había un convenio para tener una ruta de interconexión. Por ejemplo, decíamos Lima pone el 90%, Callao el 10% de los vehículos, entonces nosotros teníamos la empresa de esa forma: autorizaba Lima al 90% [de la flota de la empresa] y Callao al 10% [de la flota de la empresa]. Había un convenio entre el Callao de interconexión y eso obligaba a las empresas a tener un plus más de vehículos autorizados por Callao y esa política se dio en razón a la cantidad de la población. Por ejemplo, si Lima tenía un millón de habitantes, Callao tenía el 10%. (GGE, comunicación personal, 12 de octubre de 2015)

En la práctica, sin embargo, ocurrió durante esos años que todas las autorizaciones que eran aprobadas en el Callao eran automáticamente validadas por las autoridades de la GTU de Lima Metropolitana. Dado que, de acuerdo a las Ordenanzas N°104, 131 y 132, aprobadas durante la gestión de Alberto Andrade, la MML tenía las manos atadas para expedir nuevas autorizaciones; las empresas de transporte aprovecharon para obtener las rutas que deseaban a partir de conseguir autorizaciones para sus recorridos en el Callao. Ante estas acciones, la MML, durante la primera y segunda gestión de Luis Castañeda, optó por ser bastante permisiva. Por su parte, un entrevistado planteó como hipótesis que el proceso de otorgamiento podría haber estado plagado de actos de corrupción que permitirían explicar toda la proliferación de

autorizaciones expedidas por la Municipalidad Provincial del Callao. En palabras del mismo entrevistado y de un funcionario de la MML:

[Refiriéndose a la Municipalidad Provincial del Callao] Generalmente el Callao ha sido renuente al cambio por interés político. Por ejemplo, el alcalde supuestamente -voy a presumir- tenía un negociado en cuanto a la emisión de autorizaciones. No me consta, pero tal cantidad de tarjetas [de circulación] ¿De dónde aparecían? Si nos damos cuenta Callao tiene más taxistas, más buses, pero ¿De dónde vienen? Vienen de Lima, solo van al Callao para obtener su autorización y eso es lo que malogra al transporte. Entonces hay conflictos. (GGE, comunicación personal, 12 de octubre de 2015)

Y el Callao, en mi opinión, ilegal e indebidamente, había dado autorizaciones administrativas en territorio Lima sin una base legal clara porque no había acuerdo de gestión común si no unos acuerdos escritos en servilleta y luego se pasaron a limpio. Entonces, la base legal del Callao para dar concesiones en Lima es muy débil y solo podía funcionar como una solución de parche mientras pusieras orden en el sistema. Lo que pasa es que había empresas de Lima que no podían entrar a Lima porque las bases legales de las rutas de Lima ya tenían las vías saturadas. Entonces de forma cutrera hicieron este acuerdo. [...] Y eso generó la saturación de las principales avenidas de Lima. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Es así cuando se llega, al año 2009, en el que se aprueba el Reglamento Nacional de Administración del Transporte. Se trata de un hito relevante pues es la primera vez que una norma de alcance nacional que ofrece una alternativa viable para la gestión del servicio de transporte urbano en ciudades que contienen dentro de sí, dos o más municipios provinciales. En esa línea, introduce el concepto de Área Urbana Continua definida como “el espacio territorial por dos ciudades o áreas urbanas pertenecientes a provincias contiguas que, por su crecimiento, han llegado a conformar una situación de conurbación”. Adicionalmente establece la figura de “Régimen de Gestión Común del Transporte” definido como “el acuerdo o conjunto de acuerdos celebrados entre municipalidad provinciales contiguas, con el objeto de gestionar o administrar conjuntamente el servicio de transporte urbano de personas que presta en área urbana continua determinada”⁵⁷. Como producto de este nuevo marco, se formalizaron los acuerdos preexistentes entre ambos municipios que llevaron a

⁵⁷ Véase Reglamento Nacional de Administración del Transporte. Disponible en: <http://www.sutran.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/Decreto-Supremo-N%C2%B0-017-2009-MTC-Reglamento-Nacional-de-Administraci%C3%B3n-de-Transporte.pdf> [Consulta: 09 de septiembre de 2020].

proliferar aún más el número de rutas autorizaciones otorgadas por la Municipalidad Provincial del Callao. Tal y como lo narró una entrevistada:

Bueno, desde mucho antes en la práctica ya sucedía que había transporte entre Lima y Callao pero en el año 1996 se trata de formalizar esto. Con tantos intentos llegamos al 2005-2006 y encontramos algunos documentos firmados (...) donde los gerentes de transporte de Lima y Callao empezaban a firmar acuerdos. Ahorita ocurre eso [refiriéndose al hecho que el Callao otorga autorizaciones de rutas que tienen gran parte de su recorrido en Lima Metropolitana] bajo la figura [...] ‘régimen de gestión...’ no sé cómo se llama. Eso sí está regulado a partir del reglamento del 2009 (...) [en este] ya se establece, a raíz de ese caso, las reglas de cómo las ciudades contiguas pueden establecer regímenes de gestión como en el transporte pero esto no ha sido respetado por los gerentes. [...] Entonces en el 2010 firman otra acta y [...] acuerdan pues la implementación de servicios autorizados por Callao que entran a Lima y autorizados por Lima que entran al Callao. Callao logró meter un montón de servicios a Lima. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

Al finalizar la gestión de Castañeda, el resultado de años de acuerdos entre la MML y la Municipalidad Provincial del Callao habían dado como resultado la proliferación de rutas que, aunque habían sido otorgadas por el municipio chalaco, tenían la mayor parte de su recorrido en la jurisdicción de Lima Metropolitana. De acuerdo a lo mencionado por un entrevistado, bajo el amparo de los vacíos legal existente hasta el 2009 y del mal uso que se hizo del Reglamento de Administración del Transporte, cerca del 70% de las autorizaciones otorgadas por el Callao operaban en Lima Metropolitana. Esto no solo alentaba la saturación de las vías de la ciudad sino también dificultó mucho la tarea de reordenar las rutas y retirar la competencia que se emprenderían en la gestión de Susana Villarán. En palabras de dos entrevistados:

Había conversaciones, había un interés por parte del transportista para que se cree el régimen de gestión común para que haya un solo gobierno [de la ciudad de Lima], pero eso no se ha dado porque nunca se ponían de acuerdo. Cada municipalidad jalaba para su lado. Cada una administraba sus rutas. Callao tenía un cúmulo [de rutas]. Lamentablemente, en el ámbito de Callao, se ha exagerado la cantidad de rutas que Lima ha permitido. [...] Pero Callao ha exagerado en hacer muchas rutas y Lima se ha dejado. [...] Y con muchas flotas. Lo que pasa es que cada alcalde es autónomo en su ruta, pero se han apoyado del convenio que hubo y lo han permitido. (GGE, comunicación personal, 12 de octubre de 2015)

Los vehículos del Callao están inundando Lima, porque el 70% de rutas entregadas por el Callao, operan en Lima Metropolitana. Es un problema tremendo el tema del Callao. Creo que por ese lado tendría consecuencias políticas, creo que positivas, pero perdería una cuota de poder tremenda. En Lima la cosa es diferente, desprenderse de la gerencia de transporte en

Lima no creo que sea tan traumático en Lima. (CTGTU, comunicación personal, 09 de septiembre, 2014)

Durante el período 2011-2014, la proliferación autorizaciones expedidas por el Callao al amparo del denominado Régimen de Gestión Común retrasó en varios momentos la iniciativa de separar la competencia de los Corredores Complementarios. Para empezar, durante el proceso de implementación del Plan de Rutas de Lima, la MML se vio obligado a convocar en repetidas ocasiones reuniones con sus pares del Callao con el fin de informarles acerca de las modificaciones que sería necesario poner en marcha en el proceso de otorgamiento de autorizaciones. De acuerdo a lo narrado por un entrevistado, los representantes del Callao nunca asistieron a estas reuniones.

[Refiriéndose a la Municipalidad Provincial del Callao] Nunca se pudo llegar a un acuerdo y no sólo en buses, sino también en taxis. (...) Entonces, sí hubo fricciones, hizo que se retrase muchas decisiones. Había que hacer el camino de avisarles, de volver a citarlos a reunión. De dialogar con ellos para decirles que retiren la ruta. Y cuando no lo hicieron recién se tuvo que enviar un oficio. Si no hubiera esto [refiriéndose al Régimen de Gestión Común] y hubiera una autoridad única, simplemente se toma la decisión y se ejecuta en un plazo más corto. [...] El Callao nunca hizo caso. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Entonces ¿Dónde está el conflicto? Lo que pasa es que más allá de lo que uno pone en un documento técnico como el plan urbano que incluye el modelo de movilidad urbana, el Callao tenía un modelo de autorizaciones administrativas que ellos le llaman concesiones, pero no lo son, son autorizaciones administrativas. Y nosotros planteamos un modelo de vías saturadas y concesiones y licitaciones. Por lo tanto, teníamos dos modelos no congruentes. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Una vez superada esa fase, sin ninguna participación de las autoridades del Callao, y cuando se pasó a la licitación de los Corredores Complementarios, así como la firma de los primeros contratos de concesión iniciaron todo un conjunto de demandas por parte de las empresas afectadas ante el Poder Judicial. Todas ellas fueron finalmente desestimadas. Por su parte, cuando se trató de retirar a la competencia del Corredor Javier Prado-La Marina-Fauccett las acciones de fiscalización implementadas se vieron severamente restringidas dado que, muchos de los buses que trataron de retirarse contaban con autorizaciones vigentes extendidas por la Municipalidad Provincial del Callao. En palabras de dos exfuncionarios:

Por eso que cuando nosotros licitamos Tacna, Garcilaso, Arequipa, Oríón nos hizo un juicio que perdió [...]. Entonces, bueno, ganamos todos los procesos y se acabó la idea de que en Lima hay doble jurisdicción. O sea que Callao tiene jurisdicción en Lima, eso todo el mundo lo

pensaba. Nosotros acabamos con ese concepto. Lima [ahora] podía hacer la reforma de todas sus rutas [...]. Y las metió ahí, el convenio original que solo tenía 69 empresas y como 2 mil unidades del Callao era razonable y les iba bien en las propias áreas del Callao [...] ¿Entonces dónde tienen que estar las rutas de conexión? Entre el Callao y el borde del Callao, pero cómo se armaron para estafar a Lima y sobresaturarla de manera corrupta, haciendo unos pactos a través de actas que no tienen base legal. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Siempre ha sido político el problema, por eso siempre han terminado discrepando y por ejemplo ahora que Lima y la gestión de Villarán ha querido implementar un servicio de transporte digamos masivo, con cinco Corredores Complementarios [...] que implicaba el retiro de todo lo que ahora vemos como 'regular' eso implicaba también sacar las rutas del Callao [...] implementar ahorita el corredor Javier Prado [es] retirar una cantidad de rutas de servicio del Callao que te va a generar un problema porque son autorizaciones que ha emitido la Municipalidad del Callao por una cantidad de años, que probablemente estén vigentes y que pues Lima decide que por este territorio no van [...]. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

4.1.3. Los efectos de la desarticulación *intra*-institucional en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte y tránsito durante el período 2007-2014

Una vez caracterizado el precario grado de articulación que tuvieron las diversas agencias estatales (nacionales y subnacionales) con competencias sobre el sistema de transporte urbano de la ciudad durante el período 2007-2014, corresponde ahora hacer un recuento del nivel de coordinación que existía entre las diversas agencias municipales con algún tipo de competencias sobre el sistema dentro de la misma MML. Sobre este punto, las entrevistas realizadas dan indicios para pensar que, en la gestión de Luis Castañeda, la GTU fue una agencia totalmente relegada y con escaso nivel de involucramiento en las iniciativas que trataba de impulsarse desde el municipio. Por su parte, fue durante la gestión de Susana Villarán se registraron mayores intentos por articular el trabajo de esta Gerencia a las prioridades que se trataban de implementar.

Como ya se describió a lo largo del Capítulo III, una de las más importantes iniciativas impulsadas entre los años 2007-2010 fue, primero, la construcción del tren eléctrico y, más tarde, cuando este proyecto se tornó inviable, la construcción del Metropolitano. Precisamente debido a esas prioridades, las agencias municipales que cobraron mayor relevancia durante este período fueron la GPIP y PROTRANSPORTE.

Lo que vale la pena destacar de lo recogido en las entrevistas sobre este punto es que la GTU tuvo tal nivel de aislamiento durante el período 2007-2010 que ni siquiera pudo poner en marcha las acciones complementarias que permitieran poner en funcionamiento la obra que sería la insignia de esa gestión: el Metropolitano. Sobre este punto, al menos tres entrevistados y el documento “Informe Situacional del Instituto Metropolitano Protransporte – PROTRANSPORTE”, elaborado al final de esa gestión, confirman que, efectivamente, la Gerencia no pudo llevar adelante las acciones de retiro de las rutas y unidades que competían con el recorrido de los corredores segregados.

Asimismo, como también se mencionó en el Capítulo III, el proceso de reordenamiento del transporte encargado a la GTU durante estos años nunca fue prioritaria para esa gestión, al punto que solo pudo publicar una sola ordenanza relevante sobre el tema, la cual, además, fue prorrogada para implementarse a partir del año 2011. Por su parte, la aprobación del Plan de Rutas de Lima fue aplazado y, en la misma, línea se optó por hacer una prórroga de la mayor parte de las autorizaciones que habían sido otorgadas diez años atrás. Sobre este punto una entrevistada dijo lo siguiente:

Ahí tocaba la racionalización, y Castañeda no lo hizo. [...] [Refiriéndose a las autorizaciones de rutas] Él prorrogó, prorrogó, prorrogó, porque tal cosa, porque el costo social, porque no sé qué...porque lo [que era lo que] tocaba hacerse según las ordenanzas de Andrade era eso. Diez años después se acabó esta gracia [refiriéndose a las autorizaciones de rutas aprobadas durante la gestión de Alberto Andrade]. [...] Castañeda aprobó pocas ordenanzas de transporte, básicamente las de prórroga, y venían directo de un...venía un técnico, o sea era un tema menor. (RCM2, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

También sobre este mismo período, el Informe Defensorial N°137 “El transporte urbano en Lima Metropolitana: Un desafío en defensa de la vida” publicado en 2008 señalaba que, para ese mismo año, existían superposiciones entre la GTU y el SAT en el procedimiento sancionador del servicio de transporte urbano. En ese sentido, el informe menciona que ambas agencias se encontraban, en la práctica, encargados de resolver las reclamaciones en el sector de Transporte Urbano, lo cual no sólo no contribuía a uniformizar criterios al sancionar a los operadores del servicio de transporte, propietarios de vehículos o choferes de los mismos, sino que, incluso, formalizaba la aplicación de criterios disímiles en el ámbito sancionador del servicio de transporte urbano (Defensoría del Pueblo, 2008).

Con respecto a la gestión de Luis Castañeda, las entrevistas dan cuenta, en cambio, que durante el período 2011-2014, las acciones de la GTU estuvieron más articuladas con las iniciativas que venían implementando otras agencias municipales sobre el sistema de transporte urbano. Al respecto, a partir de lo recogido durante las entrevistas, pueden destacarse dos hechos que permiten dar sustento a esta afirmación. En primer lugar, puede afirmarse que, en comparación con el período 2007-2010, entre los años 2011-2014 hubo un mayor grado de complementariedad entre las agencias municipales con competencias dentro del sistema de transporte urbano: PROTRANSPORTE, GTU y EMAPE. Como se destacó en el Capítulo III, una de las principales acciones que impulsó la MML fue la reformulación completa del marco normativo que regulaba la prestación del servicio de transporte urbano en la ciudad. Cinco entrevistados confirmaron que el desarrollo de todas estas normas fue el producto del trabajo coordinado de los equipos técnicos tanto de PROTRANSPORTE y GTU.

Una vez completada la base legal, dentro de la MML se estableció una división del trabajo con respecto al proceso de otorgamiento de títulos habilitantes para la prestación del servicio de transporte urbano. Sobre este punto, las entrevistas dan cuenta que a PROTRANSPORTE se le encargó la licitación de las rutas correspondientes al Metropolitano y de los Corredores Complementarios mientras que a la GTU se le asignó la administración de la expedición de las autorizaciones correspondientes al resto de rutas que existían en la ciudad. Además de ello, a la Gerencia de Transporte Urbano de la MML se le asignó el proceso de licitación de las Rutas de Aproximación e Integración. A pesar de esta división de tareas, la estrecha articulación entre ambas agencias municipales continuó dado que era necesario que el proceso de otorgamiento de autorizaciones no se cruzara con los recorridos de las rutas que iban a ser puestas a licitación por PROTRANSPORTE.

En algunos casos, muchas empresas que participaron en las licitaciones de los Corredores Complementarios bajo la modalidad de consorcio dejaron de operar en las rutas que antiguamente tenían asignadas. En otros casos, las empresas que participaron durante el proceso de licitación tuvieron que mantener las autorizaciones que tenían vigentes como una manera de obtener el dinero necesario para financiar la adquisición de las unidades que operarían en los nuevos Corredores bajo los nuevos requisitos estipulados. En ambos casos, este proceso requirió una estrecha colaboración entre

PROTRANSPORTE y la GTU para generar un registro unificado de las personas jurídicas y naturales que operaban en el sector.

Como se explicó también a lo largo del Capítulo III, con la base normativa concluida y los procesos de licitación en curso, se iniciaron los operativos de fiscalización destinados a retirar la competencia de los Corredores Complementarios. Una iniciativa similar tuvo lugar, un par de años antes con el fin de retirar los vehículos que también cruzaban con parte de las rutas del Metropolitano. Las entrevistas realizadas también dan indicios para pensar que este tipo de actividades también involucraron una mayor articulación y complementariedad por parte de las diversas agencias municipales con competencias dentro del sistema de transporte urbano de la ciudad.

Para empezar, las entrevistas permiten corroborar lo mostrado en la figura 6, figura 7, figura 11 y figura 12, en el sentido que durante el período 2011-2014 aumentaron significativamente la cantidad de operativos de control sobre el transporte realizados por el municipio. En esa línea, dos entrevistados mencionaron que las acciones de fiscalización fueron implementadas en estrecha coordinación con otras dos agencias municipales con el fin de mejorar el impacto de las mismas: EMAPE y la Gerencia de Desarrollo Social (GDS). La primera de ellas resultaba esencial para realizar la inversión necesaria en señalización que permitiera orientar a los usuarios de los Corredores Complementarios. Por su parte, la segunda agencia implementó un programa de reconversión laboral dirigido a todos aquellos trabajadores del sistema de transporte, sobre todo los cobradores, que perderían su trabajo a raíz de la entrada en vigencia del nuevo esquema de operación de los consorcios. En palabras de los propios entrevistados:

Entonces la reforma dependía mucho del cuerpo de inspectores y complementariamente a eso, EMAPE tuvo que estar en puntos de superficie de Javier Prado, Garcilaso, y teníamos un proyecto de inversión pública de 289 millones de soles destinados a financiar señalización, los orientadores, los inspectores que nos faltaban. Los convenios con la policía, para tener policías y guardias de salto cuando alguien se quería meter a la violencia los lleve presos y tomo el aparataje para montar la reforma de todos los corredores. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Había un sector que sí quedaba fuera, que era el de los cobradores, por ejemplo, porque en el esquema de reforma, [ya no] es chofer [y] cobrador. Algunos iban a ser incorporados como

choferes, y los que no, había un programa de reconversión laboral promovido por la Gerencia de Desarrollo Social. Pero era un sector muy minoritario, no era lo que decían los enemigos de la reforma que no iba a hacer trabajo. (RCM3, comunicación personal, 04 de noviembre, 2015)

Otro hecho que permite dar mayores indicios acerca del mayor grado de complementariedad al interior de la MML con respecto a las acciones impulsadas sobre el sistema de transporte urbano de la ciudad fue la implementación de diversos tipos de mecanismos de coordinación entre sus agencias. De lo recogido durante las entrevistas, podemos destacar dos principales. El principal fue la incorporación del Gerente de la GTU, GPIP y de EMAPE dentro del Directorio del PROTRANSPORTE. De acuerdo a lo narrado por dos entrevistados, este espacio resultó fundamental durante la implementación de los Corredores Complementarios y supervisar de manera integral el desarrollo de cada una de las acciones necesarias para ponerlas en marcha: la firma de los contratos de concesión (a cargo de PROTRANSPORTE), la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial necesaria (a cargo de EMAPE y la GPIP) y el retiro de los vehículos que competían con las nuevas rutas. En palabras de un entrevistado:

Nosotros, en la práctica, en términos de coordinación, teníamos al Gerente de Transporte Urbano en el Directorio de PROTRANSPORTE. Por lo tanto, nuestra propuesta era que todo esté perfectamente coordinado [...] Entonces, el trabajo era de [dar] coherencia a las intervenciones del GPIP, para la inversión privada; del EMAPE para la intervención pública y el mantenimiento de vías, de la gente de PROTRANSPORTE como si fuéramos un solo equipo. Y eso se reflejaba en que el presidente de GPIP estaba en el Directorio de PROTRANSPORTE, la jefa de GTU estaba en el directorio de PROTRANSPORTE y el principal asesor de GTU estaba en el directorio de PROTRANSPORTE y se completaban varios aspectos (...) Era coordinación no tenía una base institucional. [...] la composición plural del Directorio de PROTRANSPORTE, ahí convergía todo, el directorio era un espacio estratégico porque estaban las piezas claves de todo. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

A pesar de estas iniciativas, que buscaban articular el trabajo de la GTU con las acciones que venían implementando otras agencias municipales sobre el sistema de transporte urbano, durante la gestión de Susana Villarán, existieron también conflictos al interior de la misma MML. Exfuncionarios municipales que trabajaron durante este período destacaron al menos dos situaciones que nos muestran que, aún con esfuerzos claros mejorar la coordinación entre las diversas agencias de la MML, subsistieron importantes cuellos de botella. El primer conflicto transversal a todo este período y que

fue identificado por dos entrevistados se refiere al tema presupuestal. De acuerdo a lo recogido en dos entrevistas, la reforma del transporte era una de otras muchas otras iniciativas generales que venía impulsando la gestión de Susana Villarán. Cada una de estas iniciativas tenía como protagonista a una o varias agencias municipales las cuales disputaban el exiguo presupuesto que anualmente se asignaba al municipio capitalino.

En ese contexto de escasez generalizada de recursos, tres entrevistados que estuvieron involucrados con la reforma del transporte coincidieron en señalar que durante el período 2011-2014 percibieron que la alcaldesa no le dio la suficiente prioridad —entendida como recursos presupuestales— al tema del transporte frente a otro tipo de servicios como, por ejemplo, los de la Gerencia de Seguridad Ciudadana. En esa línea, se señaló que, mientras la mencionada Gerencia se encargaba de administrar el servicio de serenazgo que funcionaba exclusivamente para el *distrito* del Cercado de Lima, la GTU y PROTRANSPORTE recibieron menores recursos cuando sus acciones tenían un ámbito de intervención que cubría toda la jurisdicción de la provincia de Lima Metropolitana. Estas afirmaciones encuentran sustento, además, en la figura 4 y figura 5 mostradas en el Capítulo III las cuales muestran la asignación presupuestal asignada a la función transporte por la MML durante el período 2011-2014. En palabras de los mismos entrevistados:

Yo hubiera esperado más apoyo de la Oficina de Finanzas porque el presupuesto nunca lo tuvimos a tiempo para gestionar todo. Yo siento que hubo una preferencia para la Gerencia de Seguridad Ciudadana. Nosotros teníamos 6 inspectores y ellos tenían 1000 serenos; y sobre esos 1000 les dieron 500 más el primer año y un convenio de 300 con el Escuadrón Verde. [la Gerencia de] Seguridad Ciudadana operaba con 1800 personas y nosotros fuimos subiendo de 100, 150, 200 y ellos veían la seguridad de cercado y nosotros la reforma de transporte de toda la ciudad. Entonces yo sí sentí que en el Municipio hubo una clara preferencia por la gerencia de Seguridad Ciudadana en perjuicio de la de Transporte Urbano que dificultaba el avance más rápido de la reforma. Conflicto es mucho decir, pero no fuimos prioridad. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Hubo sí, limitaciones internas, porque imagino, que, dentro de toda la Municipalidad, cada gerencia necesita cierto espacio, cierta relevancia. [...] Nos daban recursos sí, pero no lo suficiente, y nos fuimos un poco con esa idea, de que por razones que no conocíamos bien, había algunos actores que nos empezaron a trabar algunas cosas. [...] Hicimos los mejores esfuerzos por mantener a la gente capacitada que estaba y traer gente más capacitada de la que estaba. No se logró necesariamente porque nuevamente los recursos son escasos [...] Pero sí en el tema de recursos siempre hemos tenido varios problemas y, como te comentaba hace un rato,

tuvo sus efectos en recursos humanos, y en tecnología, y en algunos temas tecnológicos son importantes para una reforma como esta, pero dado los recursos limitados es muy difícil avanzar [...]. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Sí eso sí [...] yo no tengo cifras exactas [...] cuando llegamos el presupuesto del transporte era muy exiguo, no tenías posibilidad de operar servicios [...] mirando solamente a servicios básicos que tenía que prestar la Municipalidad no era posible que pudiéramos mantenerlos en el tiempo [...] entonces una de las primeras gestiones que hicimos fue [...] hacerle ver a la Municipalidad que en este caso, para esta competencia uno gobierna una provincia, uno regula toda una provincia, entonces el presupuesto tiene que ser consecuente con la provincia. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

Otro asunto que fue mencionado por dos entrevistados fue las superposiciones de funciones entre el SAT, la GTU y la PNP que, en diversos momentos del período 2011-2014, dificultaron a la Gerencia realizar adecuadamente las acciones de fiscalización que había puesto en marcha. Como lo explicaba un entrevistado, durante los operativos de fiscalización, los efectivos policiales son los encargados de imponer las sanciones en lo que respecta a faltas de tránsito. Asimismo, dada su capacidad coercitiva, estos actores son los únicos capaces de poder hacer efectivas las sanciones y de llevar a los vehículos con papeletas a los depósitos, los cuales son administrados por el SAT. Por su parte, la GTU es la encargada de imponer las sanciones vinculadas a las faltas en la prestación del servicio de transporte público, pero para poder llevar a los vehículos a los depósitos necesita, nuevamente, apoyo de la Policía y del mismo SAT. Todas estas superposiciones, dificultaban enormemente hacer efectivas las sanciones sobre los vehículos que competían con las rutas que se estaban sometiendo a un proceso de licitación.

4.2. Juegos de poder

4.2.1. Los actores en el sistema de transporte urbano de Lima

En este punto, los entrevistados identificaron tres tipos de actores que han venido ejerciendo cierto grado de influencia sobre el sistema de transporte urbano en la ciudad de Lima. En primer lugar, las empresas prestadoras del servicio de transporte. Sobre este tipo de *stakeholder*, todas las fuentes consultadas para esta investigación han

destacado el nivel de informalidad que tenían. El sector abarca un amplio abanico de empresas cuyo capital de constitución es muy bajo lo que las obliga a operar con un gran número de vehículos que no son propios y recurren a diversas modalidades para prestar el servicio. En líneas generales, todas las empresas del sector o bien alquilan vehículos y subcontratan choferes y cobradores para operarlos a cambio de que estos aporten un monto preestablecido diariamente; o bien permiten que vehículos de terceros operen en la ruta que sobre la que han conseguido una autorización previo pago de sumas en razón del uso de la ruta y el seguimiento de un conjunto de obligaciones como la compra de combustible en determinados grifos, el uniforme, el cobro por gestión de adquisición del SOAT, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2008).

Esta situación produce una fuerza laboral de operadores de vehículo -choferes y cobradores- que laboren en condiciones laborales extremadamente precarias: con jornadas muy extendidas y ningún tipo de acceso a beneficios laborales o seguridad social. Por su parte, con respecto a las unidades de transporte, la liberalización de la importación de vehículos usados permitió que la proliferación de unidades no adecuadas para la prestación del servicio (Defensoría del Pueblo, 2008).

A pesar que el esquema de funcionamiento anteriormente descrito —también conocido como “comisionista / afiliador” (Bielich, 2009a)— está presente de manera transversal en todas las empresas del sector, la información recogida en las entrevistas permite establecer algunas diferenciaciones en la manera en la que estas operan. Estos matices resultarán de suma ayuda para poder entender por qué algunas de ellas estuvieron más abiertas a poder colaborar con las acciones que se trató de impulsar desde el municipio durante el período 2011-2014 y cuáles opusieron mayor resistencia a las mismas.

Para empezar, puede identificarse a las empresas “cascarón” o “mafiosas” para usar los términos de dos de los entrevistados. Ellos agruparon dentro de esta categoría a todas aquellas empresas que habían conseguido la autorización sobre una o más rutas, pero no disponían de flota vehicular alguna o cuya flota vehicular representaba un ínfimo porcentaje del total de unidades que operaban la ruta. Bajo estas condiciones, su única forma de sacar ganancias era a partir de permitir que otras personas utilizaran los recorridos de las rutas que tenían a cambio de cobrarles una comisión. A su vez, a menudo ocurre en este esquema que los dueños de las unidades que operaban en esa

ruta arrendaban sus vehículos a ciertos choferes y cobradores también a cambio de que estos les aportaran un monto diario mínimo.

Frente a esta tipología, los entrevistados identificaron que también existían empresas que ellos denominaron “más modernas”. Dentro de este grupo agruparon a todas aquellas que poseían un porcentaje significativo —generalmente alrededor del 40%— del total de los vehículos que operaban bajo la ruta que se les había otorgado. Aunque, se reconocía que este tipo de empresas pudo haber empezado como una empresa tipo “cascarón” en un inicio o que actualmente también podían alquilar el usufructo de la ruta a una fracción importante de dueños de vehículos, los entrevistados señalaron que, a diferencia de las empresas “cascarón”, su interés en adquirir unidades propias estas habían conseguido acceso al sistema financiero. Esta situación también las hacía sujetos de crédito para poder expandir sus operaciones en el futuro. En palabras de los entrevistados:

Entonces, lo que pasa es que los transportistas efectivamente son muy variados. Desde los transportistas que tienen el único vehículo que es su único sustento para su familia y que ya tiene veintitantos años de antigüedad, es difícil decirle oye sabes qué te vas, siendo esa su única herramienta de trabajo. Mientras que hay un grupo de empresarios que tienen muy buena espalda financiera, pueden comprar quince o veinte vehículos, financiados por distintos actores del sistema financiero, y efectivamente pueden contratar muy buenos abogados. Hay otros grupos que son mafiosos que viven de tener unas cuantas rutas y alquilarlas a los propietarios individuales de los vehículos y que les cobran lo que quieren y cuando no les pagan o quieren hacer respetar sus derechos simplemente no los dejan salir, no los dejan trabajar, entonces no tienen el ingreso diario para el hogar. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Tienes entre los transportistas gente de primera. Ya sea que sean antiguos afiliadores o los que han vivido y la hemos cagado con los afiliadores, gente que se organiza, gente que tiene plata, gente que quiere un negocio rentable, moderno, el público quiere un negocio moderno. [...] Después cuando uno conoce a los dueños de líneas, que generalmente son afiliadores, como te digo había de todo. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

De acuerdo a lo recogido durante las entrevistas, el esquema de funcionamiento de las empresas del sector que se ha descrito líneas arriba, aunque fomentaba la dispersión de sus acciones colectivas, dificultaba también en gran medida cualquier tipo de negociación y acercamiento que pudiera tener la MML con respecto a ellas. Asimismo, también le exigía a la misma que tuviera mayores consideraciones a la hora

de formular compensaciones que les incentivaran a ceñirse a los requerimientos de la ley (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2014). En palabras de una exfuncionaria:

En el grupo de transportistas hay cuatro, cinco grupos de transportistas que tienen ahí, no sé si tú has visto en televisión, tú eres joven [señalando al entrevistador] pero cada vez que le hacían huelga a la municipalidad no sola...en todas las gestiones salió que este paro lo está haciendo tal grupo [...] Sus propios grupos, entre ellos, algunos le hacen caso y otros no, pero ellos sí hacían. Entre ellos se peleaban, pero si son grupos, cuatro, cinco, seis grupos de transportistas por ejemplo [...]. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

La estructura de empresa que tú manejas en un servicio de transporte urbano es muy informal [...]. Es pobre e incipiente en el sentido de estructura empresarial, no estás hablando de empresas serias. Entonces tu nivel de negociación es muy limitado [...] como autoridad ni siquiera tienes que negociar sino simplemente, como cualquier autoridad, poner en conocimiento de lo que vas a hacer por un tema de transparencia. Pero con ellos había que trabajar un poco más el tema, llegar al nivel del diálogo para no generar conflictos. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

En segundo lugar, los entrevistados destacaron el poder que tenían ciertos grupos económicos vinculados al transporte para poder influir o corromper a diversos políticos electos, principalmente en el nivel provincial. Sobre este tema, se explicó en el Capítulo III que este poder se manifestaba, sobre todo, al momento de definir las rutas las cuales eran asignadas casi a voluntad de las empresas prestadoras del servicio, siempre con una coima de por medio. Por su parte, dos entrevistados explicaban también que la influencia de estos actores económicos no solamente se vinculaba siempre a las mismas empresas prestadoras del servicio, sino que se trataba, de un mercado de diversos actores con intereses que giraban alrededor del sector. Tal y como lo explicó este entrevistado, dentro de este universo de actores económicos podrían encontrarse comercializadores de vehículos, taxistas, empresas prestadoras de servicio, los cuales pugnaban por asegurar sus intereses. En palabras de los dos entrevistados:

El mercado del transporte urbano es un mercado de poderes [...] Ya, este...si tu tratas de ver quién para, quién hace...por ejemplo los transportistas, los transportistas públicos, los operadores de transporte público tienen un poder [...] Claro, se agrupan [...], saben buscar congresistas, saben con quién conversar. [...]. O sea, hay un mercado de transporte, de operadores de transporte público, hay un mercado de taxis que se ha vuelto fuerte ahora, antes no era muy fuerte el mercado de taxis, hay otro mercado por ejemplo de automóviles que hubieran volado de empresas de que venden automóviles, que tienen poder [...] O sea...si tú quieres sacar proyectos grandes tienes que saber [...] negociar. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Dentro de estas afirmaciones, también se destacó que la permeabilidad de las autoridades electas a estos intereses llevaba además bastantes años arraigada en el nivel provincial y que se hacía explícita a través de la resistencia de determinados regidores y de un conjunto de medidas legales que sorpresivamente se aprobaban en el transcurso de las diversas iniciativas de regulación por parte del municipio. Estas medidas incluían acciones de amparo u otorgamientos de rutas en municipios provinciales fuera de la circunscripción de la MML. En palabras del mismo exfuncionario:

Pero [cuando] las rutas se crearon en Lima fue un sancochado que cada grupo de empresarios ponían su ruta, hacían su trámite, llegaban [y decían]: ‘Esta es mi ruta’. [Y los funcionarios respondían]: ‘Cuántos buses tienes. Ya está’. Y yo estuve en el primer plan regulador que era una suma de papeles cansón y cada uno tenía su ruta dibujada [...] en el año 1994. Pero eso es anti-técnico pues ¿No? Entonces, se quiso hacer modificaciones a eso que era un desastre y obviamente los transportistas se sintieron afectados pues les ibas a quitar el negocio. Y por lo tanto buscaron congresistas, abogados para pagar acciones de amparo, se fueron a Huarochirí, se fueron al Callao y, o sea, ese poder se mueve y utiliza todos los mecanismos legales y existentes para detener una propuesta como esta. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Además de las empresas prestadoras de servicio de transporte urbano y las autoridades electas y no electas con algún tipo de competencia sobre el sistema, en el transcurso de esta investigación, las fuentes consultadas han permitido identificar que los organismos multilaterales han constituido actores que también ostentan algún grado de influencia en el sector durante el período que cubre este estudio. Como lo destacaron autores como Figueroa (2005) y el Banco Interamericano de Desarrollo (2016), su aparición se vincula al financiamiento de grandes proyectos de movilidad urbana que comenzaron a implementarse desde inicios de la década del 2000 a lo largo de toda América Latina. Este tipo de inversiones se han centrado básicamente en la construcción de sistemas de corredores segregados.

Haciendo un breve recuento de los indicadores que se propusieron en el Capítulo I para caracterizar los juegos de poder dentro del sector, vemos que, hasta el momento, se han identificado, a grandes rasgos, los principales actores que han ejercido algún grado de influencia sobre las políticas de transporte urbano de la ciudad durante el período que cubre este estudio. Corresponde ahora profundizar en la manera en la que cada uno de ellos se relacionó con la MML. Será de especial de interés

caracterizar el grado de oposición o apoyo que ofrecieron a las iniciativas de la Municipalidad, los mecanismos que utilizaron para ejercer dicha influencia y la manera en la que esto afectó el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización.

4.2.2. Los efectos de las interacciones entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y otros actores políticos en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte y tránsito durante el período 2007-2014

Según datos de INFOGOB, las elecciones municipales del año 2006 dejaron como resultado un Concejo Metropolitano en el que la bancada oficialista, la de Unidad Nacional, contaba con el 55% del total de escaños disponibles. El resto de los asientos del Consejo se distribuía entre seis agrupaciones que incluían partidos nacionales como Restauración Nacional (15%), APRA (12.5%), Somos Perú (7.5%), Unión Por el Perú (5%) y el Partido Nacionalista Peruano (2.5%) y otras de carácter local como la Agrupación Vecinal Sí Cumple (2.5%).

Las entrevistas realizadas dan indicios para pensar que, durante el período 2007-2010, no se registró una alta oposición a la política de transporte que el municipio impulsaba. En efecto, su bancada no solo tenía mayoría en el Consejo, sino que, incluso, las agrupaciones que podían cumplir el rol de fiscalización, contaban con muy pocos votos y/o no presentaron mayores reparos a las iniciativas que se venían poniendo en curso. Mejor dicho, no presentaron mayor reparo a las iniciativas que *no* se venían implementando en el sector, sobre todo en lo que respecta al sistema regular de transporte público. Una de las pocas coyunturas en las que se registra algún tipo de conflicto fue en el año 2007, cuando, ante los reiterados intentos del por entonces alcalde por implementar la construcción de la infraestructura del tren eléctrico, algunos regidores, intentaron hacer pública su oposición e incidir por la construcción del proyecto del Metropolitano. A pesar de estas acciones, de acuerdo a lo que una regidora que trabajó durante este período contó, estas no pasaron de ser iniciativas aisladas que terminaron, en el mejor de los casos, en la publicación de algunos informes que no tuvieron demasiada repercusión mediática.

De acuerdo a datos recogidos en INFOGOB, las elecciones municipales del año 2010 dieron como resultado un Concejo Metropolitano en el que la bancada

oficialista, la de Fuerza Social, al igual que su predecesora, contaba con el 55% de los escaños. A diferencia de la composición del Concejo anterior, en este caso existía una fuerza opositora mucho menos fragmentada. En ese sentido, la segunda fuerza política, el Partido Popular Cristiano, agrupaba el 32.5% de los escaños mientras que el resto se dividía entre otras agrupaciones de carácter nacional y local tales como Restauración Nacional (5%), Somos Perú (2.5%), Cambio Radical (2.5%) y Siempre Unidos (2.5%). Por otro lado, debe señalarse también que, a diferencia del período anterior, la mayoría con la que contaba la alcaldesa no pudo sostenerse a lo largo de todo el período.

Para empezar, en octubre del año 2012 Fuerza Social suspendió a dos de sus regidores por sospechas de corrupción⁵⁸. Inmediatamente después del proceso de revocatoria realizado en marzo del año 2013, el número de regidores pertenecientes a Fuerza Social se redujo a 17 pues este partido no contaba con los accesitarios suficientes para cubrir los 19 escaños que esta agrupación política había perdido tras el proceso. Finalmente, después de las elecciones complementarias realizadas a finales del mismo año, la bancada oficialista pudo conseguir nada más que dos escaños por lo que su bancada pasó a estar conformada por tan solo tres miembros del partido, incluyendo a la misma alcaldesa, la cual, por ley, preside el Concejo Metropolitano.

A pesar de lo que podría parecer a primera vista, la paulatina reducción de la bancada oficialista y el aumento de los escaños de la principal fuerza opositora no se tradujo en una mayor oposición dentro del Concejo hacia las iniciativas que la MML promovía con respecto al sistema de transporte urbano. De hecho, todos los exfuncionarios y regidores que trabajaron durante el período 2011-2014 reconocieron que, a diferencia de otras iniciativas que impulsaba la gestión de Susana Villarán, con respecto al transporte urbano existía un acuerdo general con las fuerzas de oposición acerca de las acciones que debían ponerse en marcha para reformar el sistema. Como prueba de ello, los entrevistados mencionaban, que todas las ordenanzas propuestas por la GTU y PROTRANSPORTE fueron aprobadas, aun cuando la bancada oficialista había perdido la mayoría en el Concejo Metropolitano. Este hecho ha sido confirmado a partir de la revisión de las normas aprobadas durante este período que se mostró en la sección final del Capítulo III y el hecho que, durante todo el período, la bancada

⁵⁸ Véase diario Perú21 (31/10/2012). Disponible en: <https://peru21.pe/politica/fuerza-social-suspende-dos-regidores-ediles-presunta-corrupcion-52667-noticia/?ref=p21r> [Consulta: 16 de septiembre de 2020].

oficialista mantuviera el control de la Comisión de Transportes. Adicionalmente, tres entrevistados mencionaron lo siguiente:

Yo diría que en general en el Concejo [Metropolitano] hubo un acuerdo básico respecto a la reforma del transporte urbano. Mira que hay etapas, en el primer año y medio [los regidores oficialistas] eran una mayoría, después tuvimos solo diecisiete regidores y en el último año solo tres, y nosotros sacamos las ordenanzas en los tres períodos. [...] pero los tres períodos, las ordenanzas que necesitábamos las sacamos aún contra regidores, que eran habilísimos. Pero en general yo diría que todos estaban de acuerdo en lo sustantivo sobre la reforma del transporte urbano. [...] El Consejo respaldó la restructuración de las rutas del transporte, o sea, hubo debate, pero nunca sentí que se obstaculizó. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

A diferencia del tema urbano, o de las iniciativas privadas, en el tema de la reforma de transporte, había unidad programática total. O sea, Gustavo Guerra [García] nos convenció a todos. No había un solo partido, independiente de la coalición que no creyera en la reforma [...]. [...] Demoramos algunas ordenanzas porque queríamos que tuvieran la mayor aceptación y no simplemente imponer la mayoría, sino intentar jalar a los otros actores de por medio. Si no me equivoco, la mayoría de ordenanzas de transporte fueron unánimes. [...] No hubo tanta oposición en el concejo, [...] la solidez de Gustavo [Guerra García] era muy grande, y la legitimidad social de la reforma ante la opinión pública era muy fuerte. (RCM2, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Entonces, curiosamente, creo que es importante también señalar que más allá de estas particularidades, y previos a la revocatoria, todas las ordenanzas referidas a la reforma del transporte, [...] fueron aprobadas por unanimidad. [...] Entonces, me parece que, a pesar de todo ese contexto sumamente agitado, los partidos que integraban el Concejo, énfasis más, énfasis menos, entendieron la importancia de la reforma del transporte. [...] El apoyo a la reforma estuvo siempre entre el 80 y el 75% de apoyo. [...] Había peleas por 40 otros temas, pero en el tema de transporte, [...] siempre hubo un consenso en torno a esta política [...] Me parece que el tema de fondo...hubo mucho consenso ahí, salvo quienes promovieron la revocatoria. (RCM3, comunicación personal, 04 de noviembre, 2015)

De acuerdo a lo recogido en las entrevistas, uno de los principales mecanismos utilizados por la MML y que facilitaron este acuerdo básico entre las distintas fuerzas políticas fueron principalmente el proceso de diálogo y persuasión que se entabló desde la alcaldía y que tuvo como protagonistas a las cabezas directivas de PROTRANSPORTE y de la GTU el cual vino acompañado de un intento deliberado del municipio por darle la visibilidad pública a las medidas que buscaban implementar. Dentro de esta estrategia, las apariciones de los funcionarios encargados del diseño de la

reforma en las sesiones del Concejo Metropolitano cumplían un rol relevante, así como también sus apariciones que estos realizaban en diversos medios de comunicación. Estas acciones contribuyeron a que, a pesar de que el respaldo popular a la gestión de la alcaldesa fuera bajo, este no tuviera repercusiones en el apoyo que tuvo la reforma del transporte que esta lideraba. La notoriedad y apoyo que adquirió la reforma fueron destacados durante las sesiones del Concejo y las reuniones con los regidores con el fin de asegurar el apoyo en la aprobación de cada una de las normas que buscaban aprobarse.

Existe otro hecho adicional y fundamental que permite explicar el acuerdo que existió entre la gestión de Susana Villarán y las fuerzas de oposición dentro del Concejo Metropolitano. En este caso, las entrevistas apuntan a que los juegos de poder al interior de la principal fuerza de oposición cumplieron un rol central en asegurar los avances que tuvo la reforma de transporte. El principal episodio dentro de esta dinámica se dio cuando, una vez concluidas las elecciones municipales, y después que Lourdes Flores optara por retirarse, se registra un cambio en la correlación de fuerzas dentro del partido.

En esa línea, durante el mismo año 2011, Raúl Castro entró la dirección política del PPC y, con el transcurrir de los meses, conforme se implementaban las primeras acciones de la reforma y se activaban las primeras resistencias dentro de los actores afectados, comenzó a tomar una actitud más ambivalente frente al apoyo que le brindaba la bancada de su partido a la alcaldesa. El mismo actor entrevistado contó que, al interior de la bancada del PPC, se configuraron dos facciones: una que apoyaba a Raúl Castro y optaba por una línea más crítica a las medidas que la MML impulsaba con respecto al transporte y otra, más próxima a Lourdes, quienes abogaban por dar un apoyo sostenido a esta reforma. En palabras del mismo entrevistado:

Pero yo he estado en discusiones bien fuertes porque en el PPC había gente que se quería bajar a Susana. Yo les decía oye esto no tiene nada que ver si Susana te parece o no. Esta es una política pública que propusimos nosotros y es importantísima para la ciudad. Y si a ciudad la escogió a ella [Susana Villarán] no tenemos nada que hacer. O la ayudamos o no la ayudamos. Tú me estás diciendo que, porque Susana es de izquierda y están confundidos, no hay que ayudarla. Discrepo. Hay que hacerlo lo mejor posible. Ella se va a llevar los créditos, casi todos. En algunos casos podremos decir: ‘Mire también trabajé en esto, esto es lo que hice, esto es lo que trabajé’ [...] Nosotros apoyamos toda la reforma. Todos los instrumentos legales de la

Municipalidad [Metropolitana de Lima], las ordenanzas de la reforma las apoyamos. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

Las tensiones al interior de la bancada del PPC escalaron significativamente durante el año 2012 cuando se iniciaron las primeras acciones destinadas a impulsar un proceso de revocatoria contra Susana Villarán. De acuerdo al testimonio del mismo entrevistado, inicialmente, Raúl Castro, apoyó la idea de respaldar el proceso de revocatoria en contra de la gestión y, junto con él, se alinearon un grupo importante de regidores del Concejo Metropolitano que compartían una línea más crítica a la gestión de la alcaldesa. Frente a ellos, otro grupo de regidores del partido abogaron por respaldar la gestión y hacer campaña en contra de la revocatoria.

Con el fin de resolver estas disputas internas, se optó por presentar la controversia a la Comisión Política del partido para que este órgano decidiera cuál sería la posición de la agrupación frente al tema. Finalmente, la decisión al interior de la mencionada Comisión, fue la apoyar la gestión de la alcaldesa y hacer campaña en contra del proceso de revocatoria. El desenlace de esta pugna interna al interior del PPC permite explicar, aunque sea parcialmente, el por qué, a pesar de perder mayoría en el Concejo Metropolitano, las acciones de la MML con respecto al sistema de transporte urbano pudieron tener continuidad y llegar a implementarse, aún con muchas limitaciones. En palabras del mismo entrevistado:

[Refiriéndose a los regidores del PPC] Mi bancada estaba partida porque había un pedazo de bancada que era gente de Raúl [Castro] y Raúl [Castro] quería vacar a Susana [...]. Raúl [Castro] es muy jugador. Entonces él estaba hablando con [Luis] Castañeda en esa época [...]. Yo lo que le dije a Susana: ‘Tú no debes hablar con Raúl Castro para nada. Para cosas protocolares.’ [...] [Después de las elecciones municipales del 2010] Lourdes [Flores] ella decide no seguir [en la dirección del partido] para dejar que surjan otras figuras [...] Ella no se metió en la revocatoria hasta ese punto, [nos dijo] ‘Peleen su pelea, vayan a la Comisión Política y peleen su pelea’. [...] Fuimos a la Comisión Política y ganó que fuéramos por el No [a la revocatoria]. [...] Siempre lo tuvimos claro, porque era un tema institucional, que era un tema contra Castañeda, que era un tema por las reformas. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

En realidad, la mayor parte de los actores entrevistados para esta investigación coincidieron en señalar que algunas de las dificultades para la implementación de las principales reformas que la gestión de Susana Villarán tenía previsto realizar sobre el sistema de transporte urbano de la ciudad provinieron de un frente que, a simple vista,

pueden parecer inesperado: el mismo partido Fuerza Social. Para comprender, la influencia que tuvieron las dinámicas al interior de la coalición política que respaldaba la gestión de la por entonces alcaldesa de Lima Metropolitana es necesario retroceder brevemente al año 2010, en el que se realizaron los preparativos para los comicios que tendrían lugar en octubre.

Apenas finalizado el complejo proceso de selección de candidatos que acompañarían la plancha de Susana Villarán y, en plena campaña electoral, comenzaron a surgir las primeras fisuras importantes dentro de la coalición electoral que la respaldaba. El conflicto surgió en torno a las alianzas que dicha coalición se suponía que debía establecer de cara a los comicios nacionales que iban a ocurrir en abril del 2011. En esa línea, Gustavo Guerra García —militante y dirigente de Fuerza Social— impulsaba una estrategia de alianzas electorales que la candidata a la alcaldía no compartía. Finalmente, la decisión de la exalcaldesa triunfó, pero al costo distanciarla de Guerra García quien no solo era la persona con mayor experiencia en el tema del transporte urbano sino también manejaba muy bien —de acuerdo a lo recogido por otra entrevistada— las negociaciones políticas al interior de su propio partido y de la misma confluencia.

Esta disputa explica que recién en el año 2012, Gustavo Guerra García asumiera un cargo dentro de PROTRANSPORTE y que, posteriormente, a partir del 2013 asumiera la dirección de dicha agencia municipal la cual, como vimos en el Capítulo III, desempeñó un papel fundamental en la dirección y planificación de las iniciativas de la gestión 2011-2014 en cuanto al sistema de transporte urbano. Dos entrevistados, incluyendo a uno de los protagonistas de esta historia, reconocen que esta disputa terminó por demorar aún más el proceso de implementación de la reforma, que incluía las acciones de regulación y fiscalización que la GTU iba a poner en marcha tales como la producción de normativas, la licitación de los Corredores Complementarios, Rutas de Aproximación e Integración, así como los operativos de retiro de la competencia de las rutas que iban a ser sometidas a licitación. En sus propias palabras:

Yo hubiera comenzado la gestión con Susana si no fuera porque tuvimos un distanciamiento a consecuencia de una alianza con la izquierda que quisimos hacer para la elección nacional que Susana bloqueó. Como ella bloqueó eso, nos enfrentamos dentro del partido y el mal humor fue de tal grado que el primer año no trabajé en la gestión municipal. Recién entro [a

PROTRANSPORTE] al segundo [año] y ahí recién fui el Presidente [de PROTRANSPORTE] en la segunda mitad. Pero en el segundo año ya era miembro del Directorio [de PROTRANSPORTE]. [...] Yo fui presidente de Pro-transporte el 2013 y 2014. Después me arrepentí, porque si hubiera estado desde el principio quizá hubiéramos terminado antes más cosas. Porque mi etapa es en donde se tiene mayor aceleración en las cosas que habíamos preparado. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

[Refiriéndose a la disputa entre Gustavo Guerra García y Susana Villarán] Eso demoró, la implementación un año. [...] [Las] reformas como estas, necesitan líderes de verdad, o sea gente que lidere un proceso de reforma. Parte del problema que tuvimos en el primer año era que era evidente que nadie podía reemplazar Gustavo Guerra, porque la experiencia e idea lo tenía él. Y toda la gente que estuvo antes de él, sí era gente capaz, pero no combinaban lo que Gustavo combinó siempre. Porque Gustavo combina el ser un economista capaz con muy buena formación profesional, tener una experiencia de gestión muy clara [...] y además es un animal político. Entonces [a diferencia de su antecesor, Gustavo Guerra García] tenía claro que estaba entrando a un escenario de poderes contra poderes, en el cual tú tienes que negociar con distintos tipos de interés. [...] Para mí, el tema de fondo fue ese, si no entraba Gustavo no podíamos avanzar esa reforma. (RCM2, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Las entrevistas realizadas revelan que la disputa al interior de Fuerza Social produjo que, durante poco más de un año, la presidencia de PROTRANSPORTE, agencia que dirigía el proceso de planificación de la reforma de transporte, estuviera dirigida por una persona que, aunque reunía todos los requisitos técnicos necesarios sobre el tema, estuviera demasiado desligado de la dinámica interna dentro de la gestión de Susana y de los intereses de los actores que serían afectados. Por lo tanto, muchas de sus propuestas y reformas no siempre fueron bien vistas y demoraron en ponerse en marcha.

Retomando la cita mencionada por la última entrevistada, este puesto requería alguien que no solo tuviera claro las acciones que debían llevarse a cabo, sino que supiera “negociar” con todo el universo de intereses que trataban de frenar las iniciativas municipales o que afectaba la popularidad de la gestión. Como lo relata el mismo Gustavo Guerra García en la cita anterior: “mi etapa fue la de mayor aceleración de la reforma”. Esto debido a que él conocía mejor el tipo de solicitudes que la alcaldesa y sus regidores podrían apoyarlos y en cuáles no y, por lo tanto, tenía mejor conocimiento acerca de qué cosas tendría que ceder. Sobre el mismo tema, un ex funcionario de la GTU reveló que el único “nexo” de la Gerencia con la alcaldía era Gustavo Guerra García. A partir de ello, puede suponerse también que, hasta la llegada

de esta persona al Directorio de PROTRANSPORTE en 2012, los vínculos entre la alcaldesa y sus funcionarios de transporte no eran tan fluidos y armoniosos. En palabras de los entrevistados:

Juan Tapia que fue [Presidente del Directorio de PROTRANSPORTE] durante los primeros años y yo que fui en los últimos dos años. Hubo continuidad total. Quizá yo fui más rápido porque el primero fue más planificador y reflexivo [...] Juan [Tapia] tuvo semanas inmensas donde hubo mucha reflexión y Juan Tapia no era del partido, como yo [que] estaba peleado con Susana, no es tan fácil el check político de ciertas cosas técnicas que tienen implicancias políticas. Entonces, de una manera, para mí era más fácil adivinar en qué cosas me iba a decir que sí y en qué no. Con Juan era igual, no era del partido. Mientras yo era el líder de Fuerza Social, Juan no tenía que ver nada con el partido, era un técnico que nos apoyaba en el programa, pero no tenía relación con las fuerzas políticas de la confluencia, que era la alianza de partidos de izquierda que gobernaba Lima. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Nosotros desde un punto de vista de quiénes gestionábamos todo ese proceso, siempre teníamos requerimientos, que no siempre se cumplían. No vamos a negar que nos dieron bastantes recursos, que nos dieron bastante apoyo. Pero algo que recordábamos era que se sacaban [de] algunos temas importantes, como el empadronamiento de taxis [...] no estaba Susana Villarán para dar declaraciones. Entonces se sentía que no había ese apoyo, o María Jara salía a enfrentar los paros de transporte, junto a Gustavo Guerra García [...] que era el nexos con Susana Villarán, no aparecía Susana Villarán [...] Eso fue una percepción, porque comentaba no recibíamos todos los recursos que nosotros esperábamos. En algunos temas, como en el tema de taxi, si sintió la intención de no apoyar tanto. No voy a decir que se retroceda porque no hubo eso. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

En la misma línea, el mismo exfuncionario de la GTU identificó que durante el período 2011-2014, a pesar de que se consiguieron ciertos acuerdos básicos en torno a las reformas que debían implementarse sobre el sistema de transporte urbano dentro del Concejo Metropolitano, los intereses de los actores sociales afectados por dichas llegaron a filtrarse en diversos momentos. De acuerdo a su testimonio, estas presiones se manifestaron no solo a través de los regidores que formaban parte de las fuerzas de oposición dentro del Concejo si no también incluso en los mismos regidores que formaban parte de la coalición que sostenía a la alcaldesa. Más específicamente, el entrevistado contó que, durante aquellos años, la GTU recibía solicitudes y reuniones de diversos regidores que pedían modificar varios puntos relevantes de las normas que buscaban aprobarse buscando amortiguar los daños que estas medidas podían tener para ciertas empresas de transporte. Al respecto, el entrevistado manifestó lo siguiente:

Lo que sí te puedo comentar es que ha habido intentos de algunos regidores. [...] No sólo de oposición, sino también de Susana, que pedían algunas cosas. Pero quiénes eran un poco más, pero los que comprendían mejor eran los de la bancada de Susana le decíamos: ‘Mira, la Alcaldesa quiere promover esto, si tú me pides que vaya en contra de esto, estamos yendo en contra la Reforma. Me estás complicando las decisiones que tengo que tomar como ente técnico.’ Comprendían un poco, a veces se iban tranquilos, a veces se quejaban, había problemas, pero era más manejable. Con la bancada de oposición era mucho más difícil. Ellos negociaban los votos en Consejo con tal de que salgan algunas cosas. Nosotros no tratábamos directamente, pero nos llegaban algunas sugerencias, hagan esto, modifiquen esto. Yo creo que los transportistas al inicio quisieron hacer presiones con nosotros directamente, no lo pudieron hacer. Se fueron a la oposición y la oposición sí abrió los brazos para decirle, ok, yo voy a velar por tus intereses. [Entrevistador: Entonces, claro ustedes se dieron cuenta porque las propuestas que tenía la oposición eran parecidas a las de los transportistas, casi copiadas] Exactamente. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

4.2.3. Los efectos de las interacciones entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y los actores sociales en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte y tránsito durante el período 2007-2014

Lamentablemente, la información recogida en las entrevistas y los documentos de gestión consultados para esta investigación no nos ofrece un panorama demasiado detallado acerca de la relación entre las autoridades de la MML y las empresas de transporte durante el período 2007-2010. A pesar de ello, pueden destacarse algunos puntos importantes. En primer lugar, tal y como lo describía también una exfuncionaria municipal citada al inicio de esta sección, un transportista confirmó la enorme fragmentación que existía en aquellos años dentro del universo de organizaciones que agrupan a las empresas y trabajadores de transporte urbano de la ciudad. Del lado de los gremios, las entrevistas permitieron identificar a organizaciones como: Corporación Nacional de Empresas de Transporte del Perú (CONET), la Confederación General de Transporte (CGT) y la Unión Gremial de Transporte Urbano. Con respecto a los sindicatos, surgieron nombres como la Asociación Nacional de Conductores del Perú y el Sindicato Unitario Nacional de Choferes y Cobradores del Perú.

En segundo lugar, el documento “Evaluación de la gestión metropolitana de Lima, 2009” registra, para el año 2009, un conjunto de paros impulsados por diversas organizaciones de transportistas de la ciudad —sin llegar a especificar cuáles— con el fin de oponerse a ciertas medidas que venía impulsando el gobierno central y la MML

sobre el sector: las revisiones técnicas, la aprobación del nuevo Reglamento Nacional de Administración de Transporte, los nuevos valores nominales de las multas y la propuesta del Plan de Reordenamiento de Rutas que se venía desarrollando desde el municipio y que, como se detalló en el Capítulo III, nunca llegó a aprobarse. Sobre estas movilizaciones, dos actores entrevistados (una exfuncionaria y un transportista) explicaban que la fragmentación de todas estas organizaciones de transportistas limitaba en gran medida el alcance de las reivindicaciones que estos podían hacer. A pesar de ello, de acuerdo al documento mencionado, estas movilizaciones contribuyeron, en parte, a evitar que el Plan de Reordenamiento de Rutas sea aprobado al final de la gestión de Luis Castañeda (Ciudad Nuestra, 2010).

En tercer lugar, y este quizá sea el hecho más interesante recogido en las entrevistas sobre este período ya que permite explicar parcialmente la división existente al interior de todo el universo de organizaciones de transportistas, es el tipo de relación que mantenían con las agencias municipales encargadas de regular el transporte. Sobre este punto, un transportista explicaba que el esquema de otorgamiento de títulos habilitantes bajo la modalidad de autorizaciones administrativas que implementaba la GTU en aquellos años fomentaba la discrecionalidad a tal punto que les permitía a las autoridades condicionar la prórroga anual de las rutas que se les concedía a las empresas de transporte a que estas no se unieran a los paros que las diversas organizaciones trataban de impulsar. El entrevistado mencionaba que, durante aquellos años, era frecuente que las autoridades ediles les ofrecieran un “incentivo” a algunas empresas para que no se unieran a las movilizaciones.

Cuando se le pidió a esta persona que especificara mejor a qué tipo de “incentivo” se refería, se explicó que, a menudo, se trataba de la amenaza implícita de la MML por retirarles las rutas a aquellas empresas que se unieran a los paros que, por aquella época, se trataban de organizar. De acuerdo a su propio testimonio, esta situación había contribuido a disminuir el alcance y la eficacia de las medidas de fuerza tomadas por las organizaciones de transportistas en comparación a décadas anteriores — previas a 1990— en las que, según sus propias palabras, “cuando los transportistas paraban, y [realmente] paraban” (el énfasis es del propio entrevistado). En palabras del entrevistado:

[Entrevistador: ¿Existe algún gremio o sindicato de transportistas que funcione más o menos?]

Sí, sí hay. Pero desgraciadamente los dirigentes también se dejan manipular, parece que ahí se

corrompen. [...] Primero hubo solo un gremio, ahora hay 2 gremios, 2 gremios hay y entre ellos, o sea los dirigentes se dan la contra. [...] Un gremio estaba afiliado paraba y el otro gremio le daba la contra salía a trabajar sus unidades. [...] Y cuando veían eso que va haber un paro la Municipalidad [Metropolitana de Lima] también daba dos días, tres días antes, un algo, como un incentivo a las unidades para que salgan a laborar ¿No? Y [por eso] eso nunca se ha dado al 100% un paro por decir de los últimos años. [...] No porque había mucha desunión en [los] transportistas, o sea el gremio ya no tiene fuerza, hay divisionismo [...] Yo me vine a Lima y ya había los gremios. [...] Antes era más fuerte, eran más unidos...los transportistas paraban y paraban. [Antes] no habían sanciones pues, un paro, no había una sanción que diga "si paras hoy día te voy a quitar la concesión de tu empresa, la autorización", en cambio ahora hay, hay eso y se puede cumplir, te pueden dejar sin ruta [...] y ese es el miedo [...]. (CHE, comunicación personal, 07 de octubre de 2015)

En suma, lo recogido en esta entrevista da indicios para pensar que el esquema de otorgamiento de títulos habilitantes para la prestación del servicio bajo la modalidad de autorizaciones que subsistía hasta el 2011 —y que solamente fue parcialmente modificado hacia finales del 2014— ofrecía mayores oportunidades para la corrupción y, en esa línea, también tenía repercusiones sobre el nivel de dispersión de las organizaciones de los transportistas. Más que hablar de una oposición entre transportistas y las autoridades municipales, puede hablarse, más bien, de un arreglo sostenido en expectativas mutuas entre ambos tipos de actores basadas en la posibilidad percibida de que el procedimiento sea arbitrariamente dirigido con el fin de imponer represalias por parte del municipio hacia los transportistas. Como también se desprende de lo anterior, este arreglo podía tener ciertos picos de tensión que se resolvían con movilizaciones que hacían retroceder cualquier intento de ordenamiento y sostener el *statu quo*.

Además de las movilizaciones, un funcionario municipal que trabajó durante el período 2007-2011, mencionó que otro mecanismo disponible dentro del repertorio y utilizado con el fin de influenciar las acciones que la MML pretendía disponer sobre el sistema de transporte urbano de la ciudad eran las demandas que, eventualmente, determinadas empresas presentaban ante el Poder Judicial. A pesar de que, cuando se le interrogó acerca del momento en el que él recordaba en que las empresas de transporte llegaron a utilizar este recurso durante esa gestión, no llegó a formular una respuesta precisa, sí especificó que recordaba que algunas de estas iniciativas concluyeron en

acciones de amparo que terminaban por “empapelar” y demorar la implementación de determinadas de los intentos por ordenar el sistema. En sus propias palabras:

[Entrevistador: ¿A través de qué mecanismo usted recuerda que, por ejemplo, los transportistas trataban de influir en las acciones de la MML?] Uno de los temas es el tema legal pues ¿No? Empapelan y te hacen demorar [...] Eso es un tema conocido ¿no? los políticos siempre cuando apoyan un proyecto, llaman, interfieren, este...o sea, hacen lobbies [...] Sinceramente no me acuerdo ya de detalles, es más tema de...de ponerse a pensar el lado político, pues no, yo he estado más en el lado técnico. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Esta suerte de equilibrio que subsistía hasta el 2011 entre autoridades municipales y empresas de transporte trató de ser modificado, no sin resistencia, por parte de las empresas afectadas, durante la gestión de Susana Villarán a través de diversas medidas. El primer episodio registrado por los entrevistados data del 2011, cuando la GTU empezó a desplegar los operativos de fiscalización destinados a retirar a los vehículos que competían con el recorrido del Metropolitano. Como se detalló en la sección anterior, una de las primeras medidas adoptadas por las empresas de transporte afectadas fue presentar una demanda ante INDECOPI, organismo que, en primera instancia, falló a su favor y detuvo momentáneamente estas acciones. Sin embargo, después de un tiempo, cuando este organismo terminó por darle la razón a la MML, estos operativos volvieron a ponerse en marcha. Frente a ello, las empresas afectadas no dudaron en adoptar medidas de fuerza e, incluso, recurrir a la violencia obstruyendo las vías de los corredores segregados por donde pasaban los buses. Tal y como los relata un ex funcionario municipal:

[...] Es así que, se empezó a hacer la fiscalización para que ninguna unidad entre. Si revisas los archivos de noticias fue bastante duro. La gente se tiraba, los transportistas se tiraban por la parte donde pasa el Metropolitano, para que no pase el Metropolitano. Empezaron a quemar cosas. Un número bastante considerable de paros, pero bueno eso era, es lo que se hizo con el Callao. Yo creo que ahora también se está haciendo eso. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

De manera paralela al proceso de retiro de la competencia del Metropolitano, durante el año 2011 se instaló la Mesa Técnica liderada por la plana directiva de PROTRANSPORTE y GTU. La misma estaba conformada por los representantes de las empresas de transporte urbano, los propietarios de los vehículos y los operadores de las unidades con el fin de acordar un proceso de adecuación a los nuevos estándares y requisitos para acceder y prestar el servicio. Este espacio, estaba concebido, además, al

objetivo de brindar todas las facilidades para que las empresas pudieran iniciar el proceso de conformación de los consorcios que, en adelante, serían quienes participarían en las licitaciones de los Corredores Complementarios y las Rutas de Integración y Aproximación (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2011).

Según lo recogido en las entrevistas, entre muchos otros asuntos que se abordaron en esas reuniones, un punto que ocupó gran parte de las sesiones de la Mesa Técnica fue dedicado a dar a conocer los beneficios que traería el nuevo modelo organizacional que tendrían que asumir las empresas prestadoras del servicio que operarían en las nuevas rutas que serían sometidas a licitación: los consorcios. Bajo el incentivo de ganar concesiones por un período de tiempo que excedía ampliamente el que podía conseguirse con cualquier autorización, se proponía lograr que una buena parte del universo de organizaciones empresariales que existían en el sistema se asociaran entre sí y llegaran a absorber dentro de su estructura a buena parte de los propietarios de vehículos independientes que se afiliaban y desafilaban de diversas empresas —muchas de ellas “empresas cascarón”— que habían recibido la autorización.

Dado que el principal incentivo para el proceso de asociación era la convocatoria a las licitaciones, se pasó un largo tiempo negociando los términos y requisitos necesarios para poder participar en las licitaciones. Si en la sección anterior se mencionó que hubo un acuerdo básico dentro del Concejo Metropolitano entre la bancada oficialista y las fuerzas de oposición por aprobar la mayor parte de las ordenanzas vinculadas a la reforma del transporte, la dinámica fue mucho más complicada dentro de la Mesa Técnica en la cual se discutían y daban a conocer las nuevas normas que estaban siendo aprobadas en ese momento. Esto llevó a que las negociaciones duraran mucho más de lo esperado llegando a prolongarse cerca dos años. En palabras de un exregidor:

[Refiriéndose a los funcionarios de la Municipalidad Metropolitana de Lima] Fueron aprendiendo del tema pero en un proceso que tú decías: ‘No pueden ser tan lentos’. Nos pasamos dos años en mesas técnicas todos los miércoles en la Municipalidad, que llegaban las empresas y te decían: ‘No estoy de acuerdo porque mira la licencia debería ser así, porque debería ser así, el financiamiento debería ser así. Y la caja debería hacer esto’. Tú decías: ‘¡Oye esto no puede ser así!’. [...] Ese proceso no puede tomar años. Ese proceso tiene que tomar semanas, o meses. [...] A todos les pides que sus sugerencias las pidan que las manden por escrito y de entrada. No es que yo voy a oír al otro para también participar porque es un proceso que nunca acaban. La primera ronda me pasas tus opiniones, yo te respondo algo por

escrito y tú me opinas por escrito y después conversamos. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

Según lo recogido en las entrevistas, otro asunto especialmente problemático y que terminó por alargar el proceso de negociación más allá de lo debido se refería a los requisitos que debían reunir los consorcios en cuanto al tipo de vehículos y los patios de operación con que estos debían contar. Durante las negociaciones se registraron presiones para que la GTU amplíe el plazo de retiro de las unidades que operaban en el sistema con el fin de darle tiempo a los consorcios para que adquieran el respaldo financiero para adquirir nuevas unidades. Asimismo, muchos propietarios de vehículos solicitaron facilidades para poder integrarse a los nuevos consorcios que se venían conformando. Por otro lado, los requisitos para participar en la licitación de los Corredores Complementarios, así como las Rutas de Integración y Aproximación exigían la adquisición de terrenos para la instalación de patios de operación de los buses lo que llevó a los participantes interminables disputas acerca del lugar dónde estos deberían estar ubicados. En palabras de dos entrevistados:

Los de PROTRANSPORTE lideraban las concesiones, pero nosotros participábamos [en la Mesa Técnica] como Gerencia [de Transporte Urbano] porque [era] una forma de negociar con los transportistas para participar en estas licitaciones y apoyar la reforma era que le solucionemos sus problemas dentro de la gerencia ¿Qué problemas? Querían que sus vehículos entren a operar, cuando ya no cumplían con ciertas disposiciones como el bus patrón, entonces, presionaron mucho para que amplíe ese plazo, porque se había puesto un plazo inicial con el cual ya no entraban buses que no cumplían con estas características. Entonces se tuvo que ampliar por un tiempo más, para que todos los que habían comprado y que ya estaban llegando al Perú o estaban en territorio peruano o iban a ser encarrozados, iba a entrar al sistema. [...] Se pensaba hacer un cronograma [de retiro de unidades] mucho más reducido y luego tuvimos que ampliarlo mucho más para que otros vehículos sigan operando. [...]. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

[Refiriéndose a algunas empresas que participaban en la Mesa Técnica] La misma reforma te decía acá hay un patio y acá hay otro patio, pero son los patios del sistema, pero si yo opero en el sistema yo quiero tener cerca un patio mío, porque yo puedo tener mis buses en ese patio. Para repararlos, entrenar a la gente. Ellos tenían que encontrar cerca de ese terreno, otro. Era público donde eran los terrenos. El día que tú publicas donde acaba y donde empieza y donde está el patio. Se sabe que te tienes que mover en esa zona en un radio, entonces te tienes que comprar otro patio. Entonces estás hablando de gente que ha gastado millones de millones. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

Como puede deducirse de lo anteriormente mencionado, conforme avanzaron las reuniones de la Mesa Técnica, comenzó a quedar claro que no todas las empresas iban a ser igual de receptivas a las iniciativas de la MML. De un lado, se encontraban las empresas “cascarón”, muchas de las cuales, de acuerdo a cinco entrevistados, se encontraban afincadas en el Callao. Todas ellas, al percibir que su modelo de negocio iba a ser afectado y que tenían pocos activos como para ser tomados en cuenta por otras empresas para formar consorcios, empezaron a desplegar un conjunto de acciones con el fin de sabotear todo el proceso.

De acuerdo a lo recogido durante las entrevistas, el principal mecanismo de influencia utilizado por las empresas que se opusieron a las licitaciones que la MML trataba de implementar fueron los paros, los cuales llegaron a ser 16 durante todo el período 2011-2014 de acuerdo a la cifra que mencionó un entrevistado. Como lo describió una regidora que trabajó en el Concejo Metropolitano durante este período: “La oposición fue en la calle. No hubo tanta oposición en el Concejo” (RCM2, comunicación personal, 14 de octubre, 2015).

Sin embargo, las entrevistas también dan cuenta de que estas empresas utilizaron otro tipo de mecanismos. En esa línea, otro regidor contó, en muchos casos, estas optaron por contratar abogados, cada una por su cuenta, dedicados e atacar públicamente la reforma y a amenazar con demandar a algunos regidores ante el Poder Judicial. Estos hechos no hacen más que ratificar la idea de que, como ya se ha mencionado, el universo de organizaciones gremiales y sindicales del sector se encontraba sumamente fragmentado lo que evitaba que las acciones colectivas tuvieran los impactos deseados por sus promotores y que estas tuvieran que optar por otro tipo de medidas. En palabras de los mismos protagonistas:

[Refiriéndose a las empresas “cascarón”] Ese era el lío principal porque no quería cambiar su modelo fraudulento [...]. Entonces como ellos tienen un origen mafioso no quieren la formalización no porque no sea rentable, porque ellos al ser consorcios estarían bastante aptos para poder operar en el sistema de Corredores Complementarios. De hecho, nosotros el sistema lo hicimos para que la flota del Callao pueda participar en igualdad de condiciones que la flota de Lima, no los estábamos sacando del sistema, pero la mayoría no lo quiso hacer por las razones que te digo. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

La oposición fue en la calle. No hubo tanta oposición en el Concejo [Metropolitano]. El PPC que siempre intentaba, cuando había marchas en contra, tratar de decir algún punto, tratar de

cuestionar algún tema de la ordenanza. Pero en verdad, la solidez de Gustavo era muy grande, y la legitimidad social de la reforma ante la opinión pública era muy fuerte. [...] Los paros, tuvimos varios, pero fuertes, yo diría que dos y esto es. La oposición fue en la calle, de actores verdaderamente interesados no llegaron a tener actores políticos que los representen en el concejo. [Refiriéndose a las empresas “cascarón”] Eran tan informales, que no tenían su representación en el concejo y son los que arman la revocatoria. (RCM2, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

[Refiriéndose a las empresas “cascarón”] Pero los rentistas están más organizados, tienen [contactos con] medios de prensa, tienen abogados, tienen jueces. Son un huevo de empresas de ese tipo. Las más conocidas son Orión y Chosicano [también tienes a] [...] Etulsa que es de los traficantes de armas con [...] un abogadito chibolo, capo, pero matón. [...] Pero hay otros que nunca quisieron entrar y de frente enfrentaron la reforma. A mí me amenazaron, un chiquillo que trabajaba para esas ‘empresas cascarón’. Se metió a mi Facebook y me amenazó con demandarme. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

No es casual que haya habido dieciséis paros de transporte. [...] Algunos con mayor éxito, otros la verdad que eran ‘manotazos de ahogado’, otros no pasaron de un volante, pero evidenciaba que había una resistencia de un sector económico que se negaba a dejar avanzar hacia un sistema que evidentemente les cortaba los beneficios que ellos tenían. [...] Hubieron numerosas mesas de diálogo donde se les presentaron las ordenanzas [a los transportistas], y finalmente con aportes de ellos se fueron mejorando estas ordenanzas también. No es casual que las primeras acciones de paro tienen un poco más de respaldo que las últimas. Las últimas ya eran volantes que salían, y que la verdad es que, claro, se tomaban las medidas de previsión, pero ya no tenían el impacto que en algún momento tuvieron. [...] De los dieciséis paros, muchos fueron promovidos por empresas del Callao. Y salía el Gerente de Transporte Urbano de ese tiempo, no recuerdo su nombre, a hablar contra la reforma del transporte, y a respaldar a sus empresas del Callao, y todo esto, entonces, jugaron un rol político también, en la implementación de la reforma. En contra de la reforma, evidentemente. (RCM3, comunicación personal, 04 de noviembre, 2015)

[Refiriéndose a los procesos de licitación] Había transportista del Callao que no se adecuaban. Generalmente el Callao ha sido renuente al cambio por interés político. (GGE, comunicación personal, 12 de octubre de 2015)

De otro lado, se tenía a las empresas que al inicio de esta sección denominamos como “modernas”. Estas organizaciones, o bien eran propietarias de un porcentaje considerable de la flota de buses con los que operaban en las rutas sobre las que tenían autorización, o, en su defecto, contaban con algunos activos adicionales que les facilitaba la participación en las licitaciones. De acuerdo a lo recogido en las entrevistas,

estas fueron las más activas en buscar asociarse con otras empresas o propietarios que proveyeran otros activos relevantes para poder participar en las licitaciones: patios de operación, grifos, terrenos para construir patios o buses que se ajustaran a las especificaciones de la MML. A diferencia de las empresas “cascarón” este tipo de organizaciones fueron bastante reticentes a unirse a los paros que se convocaron entre los años 2011 y 2012, cuando se venía desarrollando las sesiones de la Mesa Técnica. En palabras de un transportista:

[Refiriéndose a las empresas que conformaban su consorcio] hemos sido nosotros muy cuidados porque tú sabes que las gestiones pasan, los alcaldes pasan con sus regidores y eso puede afectar nuestras relaciones con las futuras políticas que van a entrar. [...] [Refiriéndose a las empresas “cascarón”] Cuando ellos querían parar, ellos mismos gestionaban, nos poníamos de acuerdo y gestionábamos el paro, no había apoyo político. [...] [Para organizar los paros] Se llaman por teléfono, nos reunimos, invitación para allá, acá, se coordina y se hace una reunión y se toma la decisión. [...] Pero generalmente no hemos sido partidarios de paros. Los paros lo hacían las [empresas] de Callao. (GGE, comunicación personal, 12 de octubre de 2015)

Entre las empresas “modernas” que fueron más receptivas a las reformas y las empresas “cascarón” que se opusieron, hubo algunas pertenecientes a este último grupo que, aunque en un principio se mostraron ambivalentes frente a las propuestas de la MML, finalmente optaron por asociarse con otras empresas más grande y apoyar la reforma. Al respecto, un regidor de oposición contó el caso de dos empresarios que tenían un amplio historial de pagar coimas para obtener ruta y cuyo modelo de negocio se asemejaba a la estructura de empresa “cascarón” los cuales llegaron a presentarse en sesiones de la Mesa Técnica asesorados por prestigiosos estudios de abogados y asociados con otras empresas de transporte internacionales para poder obtener mayor información acerca de los requisitos para participar en las licitaciones.

A pesar de que la inclusión de actores que, en un inicio, se mostraron reacios a la reforma podría parecer positivo a primera vista, las entrevistas dan cuenta que esta situación también acarreó una nueva serie de problemas. Conforme se acortaba el plazo para que los consorcios se formen y presenten todo el conjunto de documentación necesaria, la presión sobre las autoridades que lideraban la Mesa Técnica se hacía más fuerte. Esto llevó a que, incluso se llegaron a dar nuevos plazos para que estas pudieran subsanar falencias. Sin embargo, como es natural en estos procesos, algunos consorcios fueron tempranamente descalificados mientras que otros —dentro de los que se encontraban algunas de estas empresas “cascarón” pero que habían optado por asociarse

y seguir con la reforma— recibieron el visto bueno. Esta situación generó muchas denuncias acerca de la transparencia del proceso y deserciones de diversos consorcios participantes las cuales ocurrieron a partir de la segunda mitad del año 2012. En palabras de dos entrevistados:

Como todo proceso [de licitación] te daban tiempo para subsanar. [...] Mucho se ha dicho del caso de [Susana] Villarán que [el proceso de licitación] ha sido amañado, pero eso es tema político porque hay varios que han perdido. [...] Varios grupos. Por ejemplo, nosotros conocíamos, no me acuerdo bien los nombres ahora: gente que perdía siempre y declaraba a la prensa que había esto y el otro. Generalmente, cuando iban a las mesas no tenían los papeles completos, entonces [PROTRANSPORTE y GTU] revisaban y descalificado. Se paraban en la mesa, gritan, pero no cumplían. (GGE, comunicación personal, 12 de octubre de 2015)

[Refiriéndose a los consorcios que obtuvieron rutas de las licitaciones] Tenías unos cuernerazazazos, que recibieron rutas. Tú dices: ‘¿Quéééééé?! ¿Estos pasan y estos otros por una leguleyada los sacas?’. Entonces, esta inmensa inversión en renovación de flotas, en comprar patios, fue por nada [...]. O sea, que hubo una dirección política en el sentido de la reforma, y que eso movilizó mucha gente, lo hizo. Hubo problemas políticos, hubo problemas de diseño, de coordinación con Callao, y con la AAT. [...] A gente seria, [que] nunca ha hecho pendejadas, no tenía papeletas [...] a la hora de mirarlos en la calificación lo botaban. Un señor mayor de setenta y tantos años me decía: ‘¿Qué es esto? Yo estoy haciendo todo bien y ustedes me sacan una leguleyada y estos otros, mira hay un pata el de Etulsa, era traficante de armas, un alemán. Estos pasan y estos por una leguleyada los sacas’. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

En medio de estas disputas al interior de la Mesa Técnica, ocurrió el proceso de consulta popular de revocatoria para la alcaldía de Lima, el cual ocurrió en marzo del 2013 y terminaría por alargar el proceso de negociación por un año más. Esto fue así dado que añadió una cuota importante de incertidumbre al proceso pues los consorcios se encontraban en pleno proceso de asociación y de conseguir financiamiento para la adquisición de buses sin tener claro que la gestión de Susana Villarán continuaría para implementar las licitaciones. Hubo que esperar recién a noviembre del mismo año, a los resultados de las nuevas elecciones municipales de Lima para poder conocer la composición del nuevo Concejo Metropolitano y tener un panorama más claro acerca de la continuidad de las reformas. Un regidor lo explicó de la siguiente manera:

[Refiriéndose a las licitaciones de los Corredores Complementarios y de las Rutas de Aproximación e Integración] Entonces este proceso interminable lo interrumpió la revocatoria, siguió cuando se empezó con la [licitación de la primera] ruta y ya estaba saliendo Susana ella había perdido sus regidores. Juan [Tapia] [ex Presidente del Directorio de

PROTRANSPORTE] se había ido, estaba sólo Gustavo [Guerra García]. [...] Los transportistas con justo derecho iban y decían: ‘Uhhmm ¿Qué es esto? Estoy comprando buses nuevos, y la inversión que he hecho es gigantesca y no tengo asegurado nada’. Mira yo conozco a Fénix 2000, ni siquiera recibió ruta con Susana [Villarán]. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

Lo recogido durante las entrevistas ofrece algunos indicios para pensar que el proceso de revocatoria fue uno más de los mecanismos utilizados por los actores afectados para poder frenar las acciones que venía impulsando la gestión de Susana Villarán. Al respecto, un exregidor entrevistado para esta investigación señalaba que, aunque nunca se llegó a saber quiénes eran los financistas de la campaña mediática que promovía la remoción del cargo de la alcaldesa de Lima Metropolitana, detrás de los promotores que aparecían públicamente apoyando esta consulta, se encontraban opositores políticos de la gestión —específicamente Solidaridad Nacional, el partido del exburgomaestre y candidato a la alcaldía durante las elecciones municipales del año 2014— y muchas de las empresas que habían desertado de la Mesa Técnica.

Un indicador importante que ofreció el mismo entrevistado para dar sustento a la idea de que el partido Solidaridad Nacional y su apoyo a la revocatoria se encontraba vinculado a proteger los intereses de las empresas “cascarón” que no querían plegarse a la reforma fue el hecho que, una vez que el líder de ese partido (Luis Castañeda) volvió a ser electo como alcalde de Lima Metropolitana para el período 2015-2018, este anuló buena parte de las licitaciones que tanto trabajo había costado implementar. No solo eso, sino también señaló que, durante el resto de su período de gestión, no volvió a convocar ningún otro proceso de licitación. Otro elemento que utilizó el entrevistado para sustentar la vinculación de Luis Castañeda con la revocatoria fueron los audios difundidos durante la campaña de la revocatoria y diversas entrevistas a medios en los que se muestra que existía algún tipo de coordinación entre él y el promotor oficial de la consulta: Marco Tulio Gutiérrez.

Con respecto al involucramiento de los transportistas en el proceso, el mismo entrevistado señaló la presencia de Julio Rau Rau como vocero activo de la campaña que promovía la vacancia de la alcaldesa, así como también las diversas acciones que impulsó la empresa de transporte urbano Orión S.A.C (afincada en el Callao) en favor de la campaña que promovía la vacancia. Julio Rau Rau era representante de la

CONET, uno de los tantos gremios que conformaban el fragmentado mundo de las organizaciones de transportistas de Lima. En palabras del mismo entrevistado:

[Refiriéndose a ciertos sectores de los transportistas y el partido Solidaridad Nacional] Y de una u otra manera han tenido un nivel de vinculación política en el contexto de la revocatoria clarísimo, y después en la reelección de Castañeda también [...]. O sea, Castañeda, por ejemplo, que era un evidente opositor a la reforma del transporte, [refiriéndose a la gestión de Luis Castañeda 2015-2018] y creo que hasta ahora no está convencido, sino que ha permitido que se implementen algunos corredores porque hay contratos firmados, o sea, pero ha deshecho el resto de rutas, quiero decir, ha deshecho la licitación del resto de rutas, ya no hay licitaciones, nunca dio la cara. [También] daba la cara [Julio] Rau Rau, daban la cara los de Orión [...]. Entonces, quienes se oponían creo que más bien utilizaban un sector social medio organizado para oponerse, que son estas personas que te he comentado ¿No? [Julio] Rau Rau, la CONET la gente de Orión ¿No? Pero creo que tenían el respaldo político evidente de Solidaridad Nacional. (RCM3, comunicación personal, 04 de noviembre, 2015)

Con todas sus limitaciones, después de la revocatoria y de las nuevas elecciones convocadas en el año 2013, desde la MML y el Concejo Metropolitano se retomaron las negociaciones de la Mesa Técnica y a inicios del 2014 finalmente pudo lanzarse la licitación para los Corredores Complementarios. Las entrevistas revelan que durante la implementación de los Corredores Complementarios y el despliegue de los operativos de fiscalización a cargo de la GTU se registraron nuevamente movilizaciones en contra de su implementación. En general, los entrevistados coincidieron en señalar que la convocatoria de estas acciones fue mucho más limitada pero que, precisamente por ello, estas involucraron un mayor nivel de violencia. Un transportista incluso señaló incluso que, estas acciones de sabotaje intimidaron momentáneamente a los gerentes de su consorcio los que optaron por dejar de operar por algunos días para evitar mayores daños a sus unidades. Es decir, consiguieron el objetivo de retrasar, aún más, la implementación —ya de por sí limitada y retrasada— de los Corredores Complementarios.

No es casual que las primeras acciones de paro tienen un poco más de respaldo que las últimas. Las últimas ya eran volantes que salían, y que la verdad es que, claro, se tomaban las medidas de previsión, pero ya no tenían el impacto que en algún momento tuvieron. Los transportistas que finalmente desinflan los paros al no sumarse, porque como te mencionaba hace un momento, tu tenia dueños de rutas, pero no eran dueños de las unidades. Entonces el dueño de ruta podía decir “yo paro”, pero las unidades salían a trabajar al día siguiente. [...] Lo que les quedaba en algunos casos era pararse a las 4 de la mañana y reventarle las lunas a los que salgan. (RCM3, comunicación personal, 04 de noviembre, 2015)

Pero la mayor parte de ETRAMUSA, sí, creo que 2 veces no más ha parado, pero después ya siempre hemos trabajado. [Entrevistador: ¿En qué circunstancias pararon por ejemplo?] Por seguridad. [...] [Refiriéndose al año 2014] 2 años atrás hubo un paro fuerte. [...] Por seguridad porque había vandalismo en la calle pues, rompían lunas...y por seguridad, por no poner en riesgo la unidad y a los conductores, a los cobradores. [...] Fue en protesta justamente por la licitación de Javier Prado. (CHE, comunicación personal, 07 de octubre de 2015)

4.2.4. Los efectos de las interacciones entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y los organismos multilaterales en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte y tránsito durante el período 2007-2014

Tal y como se señaló en el Capítulo I de la presente investigación, además de las autoridades electas y las empresas, otro tipo de actores que Lindblom (1991) incluye en su modelo de análisis del juego político que ocurren durante la implementación de las políticas públicas son los grupos de interés entendidos como el abanico participantes especializados en política y que, aunque no necesariamente cuentan con autoridad formal dentro del sistema de toma decisiones políticas, cuentan con recursos extraordinarios para poder influir en los resultados de las iniciativas gubernamentales. En esa línea, su propuesta se refiere básicamente al universo de organizaciones de la sociedad civil que cuentan con algún nivel de acceso a diversos niveles de gobierno tales como sindicatos, gremios, asociaciones profesionales, etc.

La información recogida en las entrevistas permite identificar que este tipo de actores ha venido cumpliendo un rol bastante marginal en los resultados de las políticas municipales vinculadas al sector durante el período 2007-2014. Cuando se preguntó a los entrevistados si recordaban la intervención de alguna organización social durante la gestión de Luis Castañeda, nadie pudo identificar siquiera a una asociación de este tipo entre el conjunto de *stakeholders* de las iniciativas vinculadas al sector.

Por su parte, durante el período 2011-2014, dos entrevistados mencionaron los nombres de dos asociaciones civiles que colaboraron, fundamentalmente, elaborando documentos técnicos que sirvieron de insumos para la elaboración de las ordenanzas que se formularon durante esa gestión o bien con la formulación de un curso de capacitación en movilidad sostenible a los funcionarios de la GTU. Se trataba de la

ONG Lima Cómo Vamos y la Fundación Transitemos formada por la Asociación Automotriz del Perú (AAP). Asimismo, también señalaron la ausencia de organizaciones de vecinos o víctimas afectadas por accidentes de tránsito que, según su opinión, hubieran sido un apoyo fundamental en la campaña para promover las reformas que se venían planteando. En palabras de los entrevistados:

Nadie representó bien a los usuarios. O sea, nunca recibiste un partido político, un Congresista, nadie. [Refiriéndose a la Lima Cómo Vamos] O sea era como una ONG que veía la parte técnica, o la gente de [Fundación] Transitemos, que pensaba en horas ahorradas, en accidentes evitados. Pero nunca recibimos usuarios organizados. [...] Nadie representó bien a los usuarios. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

Es un poco difícil de hablar de organizaciones porque lo que menos hay en Lima son organizaciones. O sea, no hay ciudadanía organizada, entonces no hay una organización de usuarios. (RCM3, comunicación personal, 04 de noviembre, 2014)

[También] nos pidieron presentar un diplomado sobre Movilidad Sostenible, casi todo el personal de la gerencia de transporte urbano de [Susana] Villarán ha estado en ese diplomado aprendiendo sobre transporte, capacitándose. Al Viceministro de transporte, a la gerenta de transporte urbano, todos los que lideran el tema de transporte nos han llamado a hacer cursos a Londres. (CTGTU, comunicación personal, 09 de septiembre, 2014)

A pesar de que, como vimos, el universo de organizaciones que contaban con algún nivel de acceso a al gobierno municipal tales como sindicatos, gremios, asociaciones profesionales, etc., ha cumplido un rol más bien marginal, las entrevistas revelan la presencia de un tipo de actores que, si bien no encajan dentro de la categoría de organizaciones de la sociedad civil, sí pueden considerarse como grupos de interés de acuerdo a la definición ofrecida por Lindblom (1991). En este caso, se trata de las agencias multilaterales. Diversos actores entrevistados explicaron, en esa línea, que su presencia fue vital para dar continuidad a algunos de las principales iniciativas que se han venido implementado desde la MML sobre el sistema de transporte urbano durante todo el período 2007-2014.

El primer registro de alguna influencia que ejercieron este tipo de actores sobre las acciones de regulación y fiscalización de la GTU se remonta al período 2011-2014. Por un lado, la Corporación Andina de Fomento (CAF) ofreció soporte técnico y financiamiento para que la Gerencia pudiera formular los estudios para el diseño de las Rutas de Aproximación e Integración, las cuales, como se señaló también, serían

posteriormente sometidas a una licitación que el MEF, finalmente, anuló a finales del 2014. Estos estudios sirvieron de insumo para la publicación en 2012 de la Ordenanza N°1613 la cual aprobaba el Plan de Rutas de Lima Metropolitana. Como también se señaló en el Capítulo III, la elaboración de este documento de planificación fue una de las principales tareas asignadas a la GTU durante la gestión de Susana Villarán y fue el marco sobre el cual se convocaron las licitaciones que tendrían hacia el final de la gestión. En palabras de dos exfuncionarios:

La CAF apoyó mucho [...] específicamente a GTU con el diseño de las rutas de los Corredores de Integración y Aproximación. [Asimismo, la CAF] nos permitió hacer que el mismo consultor, que había hecho lo el diseño de Corredores Complementarios, haga otro para tener una visión en conjunto y clara (...) [Entrevistador: ¿La CAF vio diseño de rutas?] Solamente las [Rutas] de Integración y Aproximación. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Sin embargo, la reforma sí fue atractiva para la CAF [...] entonces hubo algo de financiamiento [...] para los estudios que dieron lugar a las ordenanzas [...] se pusieron consultores, se trabajaron estudios bastante serios sobre todo lo que iba a sustentar las ordenanzas para hablar de los cinco Corredores Complementarios, para hablar de las rutas alimentadoras [refiriéndose a las Rutas de Aproximación e Integración], [...] para implementar el Plan Regulador [refiriéndose al Plan Regulador de Rutas de Lima Metropolitana] [...]. No puedes hablar de millones, estás hablando de una consultoría, de unos cuantos sueldos por acá y de otra consultoría [...]. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

Otro organismo multilateral que, durante el período 2011-2014, prestó un apoyo relevante para el diseño de las reformas que pretendían implementarse fue el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Un consultor que trabajó para la GTU durante esos años, contó que él mismo fue contratado por este organismo multilateral con el fin de brindar apoyo a la GTU en el diseño de algunas de las iniciativas que se han detallado en el Capítulo III tales como el programa de chatarreo y la formulación las bases legales para la convocatoria de las licitaciones de los Corredores Complementarios y de las Rutas de Aproximación e Integración. En palabras del mismo entrevistado:

A mí me pagó la Oficina de Naciones Unidas para el Desarrollo, para estar de apoyo la municipalidad, en la ejecución de sus reformas. Entonces, yo estaba reforzando el quipo, en varios temas, inicialmente se me encargo todo el programa de chatarreo. [...] Después estuve también viendo, colaborando un poco con las bases de licitación de los Corredores Complementarios. (CTGTU, comunicación personal, 09 de septiembre, 2014)

4.3. Fortaleza de la GTU

4.3.1. Falencias institucionales de la Municipalidad Metropolitana de Lima

Sobre este punto, los entrevistados señalaron que las condiciones estructurales en las que se encontraba el sector —abandonado por muchos años de la intervención estatal— hacían muy difícil reducir en corto tiempo las brechas existentes en materia de cobertura y calidad en los servicios de transporte. En ese sentido, sumada a la enorme fragmentación presupuestal entre el conjunto de agencias de la MML con atribuciones sobre el sistema de transporte, un entrevistado mencionó también que, en comparación a otras urbes de la región —tales como Bogotá, Medellín y Guayaquil— el gobierno local de la ciudad de Lima, la Municipalidad Metropolitana, manejaba un presupuesto mucho menor en comparación a la población que tenía que atender el sistema de transporte urbano. En palabras de los entrevistados:

A pesar de que se aumentó era insuficiente [...] tú tienes una Lima que regular [...] con la población con una demanda para un mejor servicio que viene de 30 años atrás. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

Si tú ves los presupuestos de Bogotá, de Guayaquil, de Medellín. Pucha, te hechas a llorar. Presupuesto de Bogotá es más de 6 mil millones de dólares. [...] Guayaquil es un pañuelo, es como 4 distritos de acá. Entonces, acá están mal las prioridades. Lo que es realmente caro para Lima es el sistema de transporte. Eso es lo que realmente Lima tiene que se escapa de su control, digamos, presupuestal. [...] [Refiriéndose al presupuesto de la Municipalidad Metropolitana de Lima] Con esto compramos gaseosas, el gobierno central [debería] poner plata en serio [...]. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

Sumado a la hiperfragmentación del presupuesto y a las brechas históricas que hay que cubrir, no puede dejar de mencionarse el hecho que la GTU se encarga de regular el sistema de transporte que utilizan el 90% de los usuarios de transporte de la ciudad (Glave, 2016). En conjunto, estos elementos llevan a pensar que la agencia mantenía una sobrecarga de tareas tal que le impedía desempeñar efectivamente un mínimo de las tareas que tenía formalmente asignadas. Asimismo, un entrevistado señaló que esta recarga de tareas ofrecía incentivos para que los transportistas o las personas ofrecieran coimas con el objetivo de “acelerar procesos”.

En esa línea, los entrevistados identificaron que esta era una agencia que tenía fundamentadas sospechas de estar expuesta a casos de corrupción. Dado que una de las principales funciones de la GTU era otorgar autorizaciones de funcionamiento a las empresas de transporte, esta se veía permanentemente expuesta a los intereses de estos actores que buscaban mantener su actividad económica a toda costa recurriendo, en casos extremos, a sobornos. La siguiente declaración de un exfuncionario que participó en las gestiones de Alberto Andrade y Luis Castañeda nos llevan a pensar que esta es una situación que ha permanecido durante la mayor parte del período que se está analizando:

En general, en general, [...] la demanda [para la GTU] era como cien y la oferta [que podía ofrecer la GTU] siempre ha sido menor que cien, cincuenta, sesenta. Y de ahí nacían algunos problemas de corrupción pues [...] porque la gente se aprovechaba y quería saltarse pasos porque no le atendían [...]. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

En segundo lugar, los documentos de gestión consultados para esta investigación destacan un conjunto de problemas operativos que afrontó la GTU durante el período de estudio en el desempeño de sus funciones. Estos incluían racionamiento de combustible, falta de unidades, falta de depósitos municipales, la casi total ausencia de convenios con municipios para poder implementar operativos de control, la falta de un centro de control unificado del tránsito en la ciudad, así como problemas con los recursos humanos de la Gerencia. Tal y como lo explicaron los entrevistados y los documentos de gestión consultados, este problema se originaba por el bajo nivel educativo general —la mayoría con secundaria completa— de gran parte de los trabajadores de la agencia, por la fragilidad laboral del equipo de fiscalizadores y por la casi total ausencia de centros superiores que ofrezcan formación en transporte urbano. En palabras de un entrevistado:

Gente que sepa transporte urbano. Tratando del transporte urbano, porque transporte en carreteras hay muy buenos profesionales. Y hay gente que conoce mucho de transporte, pero en carreteras. Que básicamente es pura ingeniería. En transporte nomás no hay gente que sepa [...] A mí lo que me llama la atención es que nadie, ninguna universidad enseña nada de este tema. Ninguna universidad, ninguna, así ninguna universidad enseña transporte urbano. Ese es, para mí, el tema de fondo que hace que como no hay profesionales, no hay gente que conozca el tema. [...] Acá se mezcla planeamiento con gestión, todo el mundo lo hace. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Haciendo un breve recuento de los indicadores que se propusieron en el Capítulo I para caracterizar la fortaleza institucional de la GTU, las entrevistas revelan que, para el período 2007-2014, existieron serias falencias en aquellos relacionados a la efectividad de dicha agencia —tales como asignación presupuestal, disponibilidad de recursos físicos y humanos capacitados, diseño organizacional— así como también en aquellos indicadores vinculados a la autonomía de esta Gerencia —tales como fuerte exposición a actos de corrupción. Corresponde ahora profundizar en la implementación por parte de la MML— o no— de diversos tipos de mecanismos que permitiera sortear o, al menos, aminorar el impacto de estas deficiencias en cada una de las dos gestiones que cubre esta investigación. Este recuento nos permitirá tener una mejor idea de los cambios registrados en el grado de eficiencia y autonomía de la GTU, así como de los efectos que esto pudo haber tenido en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización.

4.3.2. Los efectos del grado de efectividad de la GTU en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte y tránsito durante el período 2007-2014

En el Capítulo III, se mostraron diversos gráficos que ofrecían un panorama general acerca del presupuesto municipal durante el período 2007-2010. Más específicamente, la figura 4 y la figura 5 mostraban que, en términos absolutos y relativos, el presupuesto municipal asignado a la función transporte fue mayor con respecto a la gestión 2011-2014. Sin embargo, también en ese mismo capítulo, se ofrecieron indicios para pensar que esta diferencia estaba explicada principalmente por el hecho que, bajo la gestión de Luis Castañeda, este monto estuvo destinado principalmente a la construcción de infraestructura en desmedro de funciones como la regulación y la fiscalización (véase la figura 8, figura 9, figura 10, figura 11 y figura 12). La información recogida a lo largo de las entrevistas y los documentos de gestión que se presentarán a continuación también ayudan a reforzar dicha hipótesis. De la misma manera, estos nos ofrecen pistas para pensar que las capacidades institucionales de la GTU durante este período estuvieron seriamente disminuidas lo que terminó por afectar el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización.

Una muestra de lo expresado anteriormente se ilustra con el tema del personal de línea de esta gerencia: los fiscalizadores de tránsito. De acuerdo a los funcionarios entrevistados consultados, estos constituyen la mayor parte del equipo de esta agencia y, durante aquellos años, el número de personas contratadas para desarrollar esta tarea era sumamente reducido para la cantidad de vehículos que tenían que fiscalizar y el tamaño de la jurisdicción que abarca Lima Metropolitana. Como es lógico, esta situación limitó severamente el alcance que pudieron tener las acciones de fiscalización sobre las diversas empresas prestadoras del servicio de transporte urbano y, con ello, cualquier intento de ofrecer un mínimo de condiciones e incentivos para la racionalización de las rutas de la ciudad. En la medida que los transportistas no veían sanción alguna para operar adecuadamente sobre sus rutas, se entendía que no habría ninguna represalia seria sobre ellos cuando expirara las autorizaciones que se les habían otorgado por un plazo de diez años en la gestión de Alberto Andrade.

Aunque nos ofrecen una visión parcial del período 2007-2010, los documentos consultados para esta investigación parecen ratificar lo mencionado por los entrevistados. Por un lado, el Informe Defensorial N°137 “El transporte urbano en Lima Metropolitana: Un desafío en defensa de la vida” publicado en el año 2008 señala que, entre los meses de enero y setiembre de ese mismo año, el promedio mensual de inspectores de la GTU era de 168. De acuerdo a este mismo informe, este número era preocupante teniendo en cuenta que, según información remitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima al 1 de octubre de 2008, entre el servicio de transporte urbano regular, el servicio de taxi y el servicio de transporte escolar, el número de vehículos autorizados para brindar estos servicios era 107 001. Esta situación, obviamente, desbordaba sus capacidades para realizar una efectiva supervisión en el servicio de transporte urbano (Defensoría del Pueblo, 2008).

Este mismo documento señala que el hecho que la gerencia no contara con el personal suficiente de inspectores había producido una reducción del número de operativos durante los años 2005 y 2006 o que, incluso, cuando estos se realizaban, solamente hayan sido efectuados por una sola persona en vez de un equipo de fiscalizadores. Asimismo, se señala que estas restricciones impedían que se implementaran acciones de fiscalización de manera homogénea dentro de la ciudad. En ese sentido, señala que la mayor parte de los operativos realizados durante el año 2008

se concentraron mayoritariamente en los distritos de Lima Centro (sobre todo el Cercado de Lima) en desmedro de distritos de Lima Sur, Lima Este y Lima Norte donde, precisamente, se registraba el mayor flujo de viajes en el servicio de transporte regular (Defensoría del Pueblo, 2008).

Por otro lado, el informe “Evaluación de la gestión metropolitana, 2009” señalaba también que, durante el año 2009, a pesar de que la MML mostraba un manejo ordenado de las finanzas municipales, sus gerencias de línea encargadas de la provisión y supervisión de diversos servicios se encontraban bastante relegadas en cuanto al presupuesto que manejaban. De acuerdo a este documento, a todas estas gerencias — dentro de las que se encontraba la GTU— se les asignó el 16% del presupuesto total del año 2009. Esta fracción apenas alcanzó para cubrir las planillas y austeros gastos de oficina, así como tampoco permitía cubrir la contratación de suficiente personal calificado para llevar a cabo sus tareas ni para desarrollar estudios, verificaciones de campo ni operativos especiales. El informe señalaba directamente también que esta precaria situación permitía explicar, en parte, la desordenada situación del transporte público registrada durante aquel período pues, dentro de la escasez generalizada de recursos, la GTU, además, había dedicado su limitada capacidad operativa a diseñar instrumentos normativos descuidando las acciones fiscalizadoras (Ciudad Nuestra, 2010).

También vinculado a los recursos humanos de los que disponía la gerencia por aquellos años, las fuentes consultadas ofrecen indicios para pensar que existía una alta rotación de su personal operativo, gerencial y técnico. Para empezar, el Informe Defensorial N° 137 “El transporte urbano en Lima Metropolitana: Un desafío en defensa de la vida” señalaba que el número de inspectores de la GTU no solo era sumamente reducido, sino que, incluso, registraba variaciones mes a mes lo cual terminaba por perjudicar la planificación de las acciones de supervisión y fiscalización que tenía que desarrollar la gerencia sobre el servicio de transporte urbano. El documento menciona también que el reducido presupuesto que recibía la GTU explicaba esta situación de inestabilidad en el equipo de fiscalizadores, así como el hecho que este tipo de funcionarios recibieran una baja remuneración. Este último hecho, por cierto, tampoco coadyuvaba a mantener continuidad en el equipo de fiscalizadores (Defensoría del Pueblo, 2008).

Con respecto al personal técnico de la GTU, es especialmente relevante el testimonio de un entrevistado que trabajó durante el período 2007-2010 en la MML como especialista en infraestructura vial y gestión del tránsito. El primer tema relevante mencionado por esta persona se vinculaba a la escasez generalizada de personal especializado disponible en regulación y gestión del transporte. Esta situación condicionaba de manera directa la calidad profesional del personal técnico que entraba a laborar a esta agencia municipal y, sumada a la enorme carga laboral que afrontaba la GTU, formaban una combinación explosiva pues generaba que los insumos técnicos que las subgerencias producían no fueran de la calidad deseada. En palabras del mismo entrevistado:

Como te digo, la demanda es tan grande que los proyectos te sobrepasan, te sobrecargan y, por lo tanto, ante un desconocimiento de los técnicos que hay ahí, porque los técnicos no conocen bien el tema de transporte, y tanta demanda entonces hacen lo que pueden pues ¿No? Por eso que cada cuatro, seis meses los botan. Porque algún problema ¡Pum! Los botan. Algún [otro] problema sucede ¡Pum! Los botan. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

También vinculado al tema del nivel de instrucción del personal técnico de la GTU durante el período 2007-2010, un funcionario que trabajó en la gestión de Susana Villarán, mencionó que, cuando llegó a trabajar a la gerencia este tipo de funcionarios se encontraban “reducidos a su máxima expresión”. Como él mismo explicó posteriormente, a lo que se refería era que, para empezar, no existía el personal técnico mínimo para llevar a adelante las funciones de regulación, fiscalización y planeamiento que tenía asignada esta agencia. Asimismo, también se refería al hecho que el personal disponible para desarrollar estas tareas no se encontraba adecuadamente capacitado por lo que se hacía necesario traer nuevo personal. En sus propias palabras:

[Refiriéndose al personal técnico de la GTU] Lo que pasa es que cuando llegamos a la gerencia lo habían reducido a su mínima expresión. Muy poca gente y cuando tú quieres impulsar una reforma, necesitas diversa gente, de diversos perfiles. Entonces claro, lo que vas a ver es que se va a agrandar la gerencia de transporte y ahí tú tienes, y no sé si te ha contado Sally; pero fue porque empezamos realmente a ejercer nuestras funciones, de regulación, de fiscalización, de educación vial, de diversas cosas. Cuando empiezas a realmente a ejecutar tus funciones, te das cuenta que necesitas más gente y mejor capacitada [...]. Cuanta gente le he puesto, porque eso va a sumido con un presupuesto. Tienes que tener más presupuesto para contratar más gente, para hacer más cosas. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Otro tema que surgió durante la entrevista con un exfuncionario municipal que se desempeñó durante el período 2007-2010 se refería a la permanente inestabilidad laboral del personal técnico de las gerencias de línea de la MML. Cuando esta persona contaba acerca de su experiencia personal en el municipio, el entrevistado señalaba que era bastante común que sus contratos fueran por solo tres meses y que él mismo pasara algunos meses más sin ingresos para que luego fuera contratado nuevamente. Esta situación de incertidumbre permanente acerca de sus ingresos y situación laboral fue lo que, finalmente, lo llevó a renunciar definitivamente a la MML y optar por dedicarse a hacer consultorías. En sus propias palabras:

[Acerca de las razones que lo llevaron a salir de la MML] De la municipalidad [me fui] porque me cansé pe, de que me botaban, me llamaban, me botaban y ese es un problema del Estado de que no resguarda a la gente que aprende. [...] Yo fui el encargado digamos, de un proyecto que se llamó Gestión Descentralizada de Tráfico de todo Lima. [Refiriéndose a los alcaldes de la MML] pero cada período terminaba y te botan, tratan tres meses, te llaman, te llaman después, te llevan a otro lado. En general, el profesional en el Estado es maltratado. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Cuándo al mismo entrevistado se le preguntó acerca del grado de continuidad que tenía el personal directivo de la GTU, él mismo señaló que la suma de factores como complejidad del tema de la administración del transporte, junto con la poca disponibilidad de gente especializada en el tema, además del escaso presupuesto que manejaba la gerencia y la enorme carga laboral que afronta la misma eran elementos que no favorecían ningún tipo de continuidad de gerentes y subgerentes, ni de las políticas municipales sobre el sector. De acuerdo a lo expresado en la entrevista, el promedio de duración de este tipo de puestos durante la gestión de Luis Castañeda era de seis meses a ocho meses. A menudo ocurría que la falta de especialización y la recarga laboral los sobrepasaban y no podían desempeñar adecuadamente las prioridades asignadas por el alcalde, lo que llevaba a que fueran removidos del puesto. En palabras del mismo entrevistado:

Promedio, el más largo duraba seis meses. [Se iban] porque simplemente no podía cumplir con sus funciones pues. Porque algún proyecto le salía mal y no era por su culpa porque no podía manejar todas las variables y simplemente, si no tenía resultados, chau. Es un tema permanente. Y es coherente, o sea no hay carrera pública en el transporte. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

El testimonio que acaba de presentarse obtiene mayor sustento si se le contrasta con lo mencionado en el Informe Defensorial N°137 “El transporte urbano en Lima Metropolitana: Un desafío en defensa de la vida”. Este documento señala, con preocupación, acerca de los continuos cambios en la dirección de la GTU. En esa línea, menciona que, desde mediados del año 2003 hasta finales del 2008, la gerencia había sido dirigida por seis personas, las cuales, en cinco casos, no habían superado el año en la dirección de la gerencia (Defensoría del Pueblo, 2008).

Por otro lado, el documento señala, también con preocupación, que durante aquellos años no se aprecia un perfil definido para la posición de Gerente de Transporte Urbano. En ese sentido, destaca que las profesiones de las personas que habían desempeñado la dirección de la gerencia habían sido, sumamente disímiles entre sí: administradores, economistas, abogados o arquitectos (Defensoría del Pueblo, 2008). Esta situación nos habla de la ausencia de estrategias de reclutamiento definidas para la selección de los cargos directivos de esta agencia municipal. Lo mencionado en el citado informe encuentra mayor sustento a partir del testimonio de un exfuncionario que trabajó durante el período 2007-2010 y que, al referirse a los perfiles profesionales de las personas que desempeñaron cargos directivos bajo esa gestión, mencionaba que no existía un criterio claro y que, antes bien, estos cargos eran seleccionados por ser conocidos de funcionarios cercanos a la gestión del alcalde. Esta situación hacía que, según lo que cuenta el entrevistado, muchas personas que desempeñaron cargos directivos vinculados al transporte en este período no tuvieran los conocimientos necesarios para desempeñar efectivamente sus tareas. En sus propias palabras:

[Entrevistador: En cuanto a los cargos de confianza y cargos directivos ¿Tenían algún tipo de perfil particular? ¿Provenían de algún tipo de universidades, maestría o de alguna agencia del Estado específica?] Acá era lo primero que encuentran. No es...no es como...en una institución privada que tú eliges al que más sabe, el que tiene más experiencia, no. Acá era, [...] los cargos de confianza se eligen así ‘Oye, vente para acá, tú tienes confianza [...] [ven a trabajar] para hacerte un currículum, [para que digas] que has hecho esto’. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Sobre la disponibilidad de recursos físicos de la GTU para el adecuado desempeño de sus tareas, el Informe Defensorial N°137 “El transporte urbano en Lima Metropolitana: Un desafío en defensa de la vida” identifica varias situaciones que ilustran la enorme precariedad con la que operaba el personal de línea de dicha agencia.

Para empezar, uno de los principales problemas mencionado se refería a la escasez del combustible utilizado para trasladar a los fiscalizadores a las zonas donde se iban a implementar operativos. El informe señala que este insumo esencial empezó a ser estrictamente racionado desde el año 2007 y que esto explica la poca continuidad que los operativos han tenido en el tiempo. Asimismo, de acuerdo al mismo documento, la poca disponibilidad de combustible explica que los operativos se hayan realizado principalmente en el Cercado de Lima y distritos adyacentes, en desmedro de zonas como Lima Norte y Lima Sur, dado que eran las zonas más cercanas a la ubicación de la GTU (Defensoría del Pueblo, 2008).

Además del combustible, el mencionado documento señala que, para el año 2008, el personal de dicha gerencia no contaba con las suficientes herramientas para hacer su trabajo tales como un sistema de comunicaciones (radios), uniformes, grúas y, especialmente, vehículos. Sobre este último punto, el informe señala que la mayor parte de las unidades vehiculares de la GTU —que de por sí, eran muy reducidas— se encontraban en pésimas condiciones y que esto terminaba por limitar el radio de acción de las intervenciones de fiscalización. También vinculado al tema de los recursos físicos con los que contaba la GTU, el informe menciona la falta de depósitos vehiculares. Hasta el año 2008 esta gerencia disponía de tres espacios de este tipo repartidos en Lima Centro y Lima Este. Sin embargo, estos espacios no podían almacenar la enorme cantidad de vehículos que eran intervenidos diariamente, además del hecho que, muchas veces, se encontraban bastante lejos del lugar donde se realizaban las intervenciones lo que dificultaba aún más su traslado. La falta de grúas y depósitos por parte de la GTU se hacía mucho más grave si se toma en cuenta que las principales infracciones que fueron sancionadas durante el año 2008 —prestación del servicio con vehículos no autorizados y sin contar con concesión o tenerla vencida o cancelada— implicaban el internamiento del vehículo (Defensoría del Pueblo, 2008).

Si los insumos básicos y elementales para realizar una intervención de fiscalización eran escasos, peor aún era la disponibilidad de cámaras que permitieran mejorar su rol supervisor del servicio de transporte. El informe detalla que, en el año 2003, la empresa *Traffic Engineering & Control Corporation* alcanzó a la MML una propuesta de Iniciativa Privada de Inversión con la finalidad de implementar un sistema para la administración, gestión de control computarizado, equipado con cámaras de

circuito cerrado de televisión y equipos electrónicos para un control de las infracciones de tránsito y transporte. Sin embargo, para el año 2008, este proceso seguía entrampado en una demanda judicial y continuaba a la espera de una resolución favorable a la empresa para poder implementarse (Defensoría del Pueblo, 2008).

Si bien no puede hablarse de la implementación de estrategias destinadas a captar fuentes extraordinarias de financiamiento por parte de la GTU durante el período 2007-2010, sí se registran algunas iniciativas destinadas a paliar, aunque sea parcialmente, la precariedad tan extendida en cuanto a recursos humanos y logísticos disponibles. En esa línea, el mencionado informe registra la firma de convenios que formalizaban la delegación en dos municipalidades distritales el rol supervisor del servicio de transporte urbano: las Municipalidades Distritales de Miraflores y San Isidro. A pesar de estos esfuerzos, el mismo documento señala una limitación importante en los términos de los convenios firmados con uno de esos municipios: no abarcaba la supervisión de las diferentes modalidades de transporte urbano tales como el servicio de taxi o transporte escolar. Adicionalmente, se menciona que ninguna de esas dos municipalidades contaba, en ese año, con depósitos con los que internar a los vehículos infractores (Defensoría del Pueblo, 2008).

El mismo documento menciona que, a pesar de estos esfuerzos, la firma de estos convenios no fue impulsada de manera sostenida por la GTU. Para el 2008, por ejemplo, la Municipalidad de La Molina y la Municipalidad de Santiago de Surco manifestaron que, en reiteradas oportunidades, solicitaron que se les delegase la función supervisora del servicio de transporte urbano sin obtener respuesta positiva por parte de la MML (Defensoría del Pueblo, 2008).

Cuando se interrogó a los entrevistados acerca de si existió algún tipo de modificación dentro de la organización y procedimientos de la GTU durante el período 2007-2010, los actores entrevistados mencionaron que la prioridad de esa gestión no estaba puesta en la GTU y que, por lo tanto, no recordaba que se haya implementado ningún cambio sustancial dentro de la misma. Por el contrario, dado que la prioridad por aquellos años estaba puesta en sacar adelante las concesiones del tren eléctrico, ella mencionó que la mayor parte del interés de la alcaldía estaba puesto en la GPI, gerencia que se encargaría de gestionar dicho proyecto.

Con respecto a los montos presupuestales asignados durante el período 2011-2014, a lo largo del Capítulo III se mostraron diversos gráficos que, en términos absolutos y relativos, demostraban que el monto destinado a la función transporte fue menor con respecto a la gestión anterior (véase la figura 4 y figura 5). A pesar de ello, también en ese mismo capítulo, se ofrecieron indicios para pensar que durante la gestión de Susana Villarán el grueso de este monto estuvo destinado principalmente al desarrollo de las funciones de regulación y fiscalización frente a otras funciones como la construcción de infraestructura vial (véase la figura 6 y figura 7). La información recogida a lo largo de las entrevistas que se presentarán a continuación también ayudan a reforzar dicha hipótesis y la idea de que este cambio en el tipo de actividades que se priorizaron incidieron en un mayor presupuesto para la GTU. De la misma manera, estas entrevistas nos ofrecen pistas para pensar que, aunque las capacidades institucionales de la GTU aún se encontraban bastante debilitadas, durante estos años se registran intentos sostenidos por mejorar esta situación al interior de la misma gerencia.

De acuerdo a cuatro entrevistados, el aumento presupuestal hacia las actividades de regulación y fiscalización del transporte se tradujeron, en primer lugar, en la contratación de mayor personal de línea de la gerencia. Esta iniciativa involucró principalmente al cuerpo de fiscalizadores que trabajaban en la GTU, pero también al personal dedicado a tramitar las autorizaciones vigentes el cual, dicho sea de paso, tenía varias sospechas de haber recibido coimas para autorizar rutas. El fortalecimiento del cuerpo de fiscalizadores resultaba fundamental para poder llevar adelante el retiro de la competencia de los recorridos del Metropolitano y de los Corredores Complementarios, así como también para el reordenamiento de importantes avenidas de la ciudad como la avenida Abancay.

Adicionalmente a los fiscalizadores, se fortaleció también el equipo del Área de Educación Vial con la contratación de un equipo de orientadores quienes fueron fundamentales para guiar a las personas en la primera fase de funcionamiento de los corredores Tacna-Garcilaso-Arequipa y Javier Prado-La Marina- Faucett. En suma, la contratación de ambos tipos de personal respondía a la necesidad de recuperar una capacidad operativa mínima que le permitiera a la gerencia cumplir sus funciones de fiscalización dado que, como vimos líneas arriba, estas condiciones fueron reducidas “a su mínima expresión” durante la gestión anterior. En palabras de un entrevistado:

Entonces tenías que tener un ejército de orientadores que estén orientando a las personas, hasta que se acostumbren al nuevo sistema. Básicamente fue eso, entonces, esas son algunas cosas que empezó a hacer la gerencia como parte de una reforma integral del transporte. [Se] empezó a fortalecer su Área de Educación Vial, [se] contrató un equipo bastante interesante y bastante grande de orientadores, que es importante cuando se quiere hacer una reforma del transporte, porque no sólo hay que difundir los requisitos a los transportistas, sino también hay que explicar a la población cuáles son los efectos de esta Reforma de Transporte. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

De acuerdo al testimonio de un funcionario, el número de fiscalizadores, durante el período 2011-2014, aumentó de 100 a cerca de 1000 en el mejor momento. Como se puede deducir de la figura 10, figura 11 y figura 12 presentadas en el Capítulo III, estas acciones tuvieron un impacto directo en la cantidad de operativos realizados durante este período y, sobre todo, en la continuidad de los mismos. Es decir, no solo permitió a la gestión de Susana Villarán implementar un número acumulado de operativos mayor que la gestión anterior sino también permitió lograr que la cantidad anual de los operativos realizados sea más homogénea e, incluso, con una tendencia al alza. Esta mayor frecuencia en la implementación de estos operativos resultaba fundamental también para ofrecer un incentivo directo a las empresas prestadoras del servicio para que se adecuaron a los nuevos requisitos que se venían formulando para entrar y mantenerse en el sistema y para que, en ese sentido, participaran en las licitaciones que se venían preparando. En palabras de dos entrevistados:

Castañeda nos dejó sin inspectores para una ciudad de 9 millones de habitantes. Nosotros lo llevamos a 1100 en la plenitud. La idea era: expandes el cuerpo de inspectores, en una primera etapa ordenas —ordenamos [las avenidas] Tacna, Manco Cápac, Abancay, Javier Prado, Benavides, un montón de avenidas—, bajas los tiempos, mejoras la circulación, pero luego ese aprendizaje lo debías utilizar para reestructurar las rutas, para controlar que, cuando venga la reestructuración, los buses no se metan otra vez. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Lo que sí, incrementaron considerablemente la cantidad de inspectores. [...] Porque se partía de la idea evidente de que al implementar un nuevo sistema tenías que tener orientadores que, valga la redundancia, orienten a la gente sobre dónde iban a estar los paraderos, y un ejército de fiscalizadores también que pongan orden a ese sistema que todavía no termina de morir y que le sigue haciendo en buena cuenta una competencia desleal a los corredores. [...] De hecho hubo un cambio en el presupuesto porque mucho presupuesto se destinó para personal, para inspectores y orientadores [...]. (RCM3, comunicación personal, 04 de noviembre, 2015)

También con respecto al personal de línea de la gerencia, las entrevistas revelan que el bajo nivel remunerativo y la alta rotación laboral se mantuvieron bastante similares al período 2007-2010. Entre los motivos que explican la alta movilidad laboral, un entrevistado —quien se desempeñó en un cargo directivo en la Subgerencia de Regulación y Fiscalización del Transporte— mencionaba los bajos sueldos de este tipo de personal y la sobrecarga laboral del personal. Ambos factores que terminaban o bien por hacer que los trabajadores buscaran otras opciones laborales o bien no rindieran de manera adecuada en sus tareas cotidianas. Otro factor que no coadyuvaba a retener al personal era el tipo de contratos que no eran por más de tres meses. En palabras del mismo entrevistado:

Había mucha movilidad, cada dos meses teníamos de cinco a diez personas nuevas [...] entre incrementos y renunciaciones. [Entrevistador: ¿Cuánta gente dependía de su Sub-gerencia?] Algo de cien personas. Sí, había mucha rotación por diversos motivos. Uno era sueldos, había gente que entraba y conseguía algo mejor, seguramente. Había algunos que no se acomodaban al ritmo de trabajo que teníamos, seguro estaban acostumbrados a otro tipo de trabajo, veíamos que no rendían. [...] [Entrevistador: Este contrato, el primer contrato que le daba ¿Cuánto tiempo tenía?] Creo que eran de tres meses. [Entrevistador: ¿Cada año y nuevo se renovaba la cantidad de gente?] Sí, se renovaba. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Dos aspectos en los que sí se registra algún tipo de variación es en el proceso de reclutamiento y la presencia de algunos mecanismos informales de capacitación para el personal de línea de la gerencia. Con respecto a lo primero, un exfuncionario municipal, que ocupaba un cargo directivo en la Subgerencia de Regulación y Fiscalización del Transporte, mencionó que su área, a diferencia de otras áreas de la gerencia, como la Subgerencia de Estudios de Tránsito, mantenía personal con muy baja calificación (educación secundaria únicamente). Dado que sus principales obligaciones se vinculaban a atención al público, el perfil de contratación no exigía demasiados requisitos. A pesar de ello, se optó por empezar a contratar a personas que contaran, al menos, con estudios superiores técnicos o estudiantes que estuvieran cursando los primeros años de educación superior. En palabras del mismo entrevistado:

[Refiriéndose a la Subgerencia de Regulación del Transporte] Como son trámites continuos, sin mucha relevancia, se tenía con mucha gente con estudios superiores técnicos, o incluso en fiscalización mucho menos, con educación secundaria era suficiente. Eso fue lo que se encontró, pero se trató de ir mejorando el perfil, irlo elevando a donde había superior técnico, donde había estudiantes universitarios, y en el otro que sean por lo menos estudiantes técnicos. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Sobre los mecanismos de capacitación, dos entrevistados confirmaron la implementación de cursos de capacitación e inducción para el equipo de fiscalizadores y el personal dedicado a atender al público. De acuerdo al testimonio del entrevistado citado en el párrafo, cada dos meses recibía a cinco nuevas personas para desempeñar puestos operativos o de atención al público (contando a nuevas contrataciones, despedidos y renunciados). Teniendo en cuenta que esta área de la GTU tenía un aproximado de 100 trabajadores —de acuerdo a lo que el mismo entrevistado reveló— puede calcularse que, cada año, cerca del 60% del personal de esta área había sido renovado por completo. Precisamente para poder enfrentar esta situación, se desarrollaron cursos de inducción al personal que recién entraba y se organizaron equipos de trabajo que permitieran actualizar al personal que recién se incorporaba, además de mejorar el clima laboral. Con respecto a los fiscalizadores, se armaron módulos de capacitación sobre educación vial y el reglamento de transporte con el fin de mejorar su desempeño en el campo. En palabras de los mismos entrevistados:

Todos estos señores que están en la calle recibían una capacitación antes de salir a la calle y eso tuvimos que implementarlo nosotros mismos. Nosotros les dábamos los cursos, les enseñábamos a ellos. [Para armar el curso] Había una abogada que también está especializada en temas educativos y que nos ayudó a formular los sílabos y toda la cuestión. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

Lo que yo implementé dentro de la Subgerencia, fue siempre hacer un curso de inducción. [...] Yo siempre daba el tiempo de inventar un pequeño curso de inducción, justamente porque los sueldos no eran muy buenos y había mucha movilidad de personas. Porque como se incrementaba el trabajo que teníamos, teníamos que incrementar el número de gente, siempre teníamos como cinco o diez personas nuevas, cada dos o tres meses. [...] Se logró hacer equipos de trabajo. Cuando se logra hacer equipos de trabajo, la gente se siente cómoda, estando ahí, trabajando ahí. Eso evitó que la gente que se vaya. [...] Yo me di cuenta que en un buen equipo de trabajo se lograba mantener más a la gente. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Por otro lado, las entrevistas revelan un esfuerzo por darle mayor continuidad al personal directivo y técnico de las agencias municipales vinculadas al sistema de transporte urbano, incluida la GTU, así como también registran la implementación de nuevos mecanismos de reclutamiento y capacitación destinados a dotarlas de un perfil profesional definido y de mejor nivel. No obstante, las fuentes revelan también que, la situación laboral de este personal, así como la escala salarial de la que gozaban

supusieron importantes limitaciones para los mecanismos implementado para mejorar los recursos humanos de la MML.

Quizá uno de los cambios más importantes en este sentido fue el hecho que la GTU, a diferencia del período anterior, mantuvo a una gerenta (María Jara) por tres años y medio lo que permitió que se mantuviera continuidad en el equipo que trabajaba junto con ella. Este hecho fue fundamental para poder mejorar la calidad y cantidad de normas que se aprobaron durante este período. Por su parte, aunque PROTRANSPORTE tuvo dos directores durante los años 2011-2014, un entrevistado mencionó que, en realidad, no existían diferencias significativas en el enfoque que ambos tenían sobre las reformas que debían hacerse sobre el sistema de transporte urbano. De hecho, según él mismo dijo, ambos se conocían estrechamente y habían trabajado juntos anteriormente. Esto permitió darle mayor continuidad al equipo encargado de diseñar e implementar las iniciativas que la MML impulsó por aquellos años. En palabras del mismo entrevistado:

En realidad, tuvo continuidad porque María Jara llegó a los seis meses y se quedó tres años y medio, su equipo permaneció estable tres años y medio. Juan Tapia dejó de ser presidente de Protransporte, pero siguió siendo parte del directorio. Yo fui miembro del directorio [de PROTRANSPORTE] y pasé a ser presidente, pero desde el mismo equipo. Yo diría que hubo continuidad casi todo el tiempo [...]. Ahora, no es que yo hubiera tenido diferencias en el concepto con Juan Tapia que fue mi predecesor. En realidad, él y yo trabajamos juntos el programa de transporte urbano para Lima. Y Juan también es una de las personas que más sabe de transportes. [...] Ha sido como mi mentor en temas de transporte urbano y fue mi asesor [...]. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Lo recogido en las entrevistas revela que el personal reclutado por PROTRANSPORTE durante estos años, en su mayoría, había trabajado anteriormente en diversas direcciones del MTC tales como Dirección General de Circulación Terrestre o el propio Viceministerio y también contaban con experiencia en trabajar con diversas agencias multilaterales. Por su parte, el equipo de la GTU se nutrió de personas que habían trabajado anteriormente en la Defensoría del Pueblo con María Jara en la Adjuntía de Servicios Públicos junto con otras personas que habían tenido experiencia también en el MTC. Como se detallará más adelante, estas incorporaciones fueron reforzadas con los consultores que fueron contratados gracias al aporte de diversos organismos multilaterales. En palabras de los entrevistados:

[...] Humberto Valenzuela trabajó en la Dirección General de Transporte Terrestre, Paul Concha también. [Ambos] sabían un huevo de transporte urbano. [...] A nivel de municipios habían hecho miles de asesorías. Toda era gente experimentada. Fernando Perera ha trabajado en cinco reformas de transporte urbano y en varios intentos de Lima antes [...]. Yo había sido Viceministro [del MTC], Humberto trabajó en transporte terrestre, pero hizo mil consultorías viendo transporte urbano. [...]. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Del 2001 al 2007 he sido funcionario del Ministerio de Transporte. Después he sido consultor de la Cooperación Andina de Fomento para ver el transporte integrado de Arequipa. [...] Y el 2011, 2012 y 2013 trabajé como consultor para la Municipalidad de Lima. (CTGTU, comunicación personal, 09 de septiembre, 2014)

Es debido a esa experiencia que me sacan de [la Defensoría del Pueblo] y me llaman a trabajar, me invitan a participar a la Municipalidad [Metropolitana de Lima] [...]. En mi caso, empezamos con un cargo de confianza [...] [Entrevistador: ¿La Gerencia ha sacado en algún momento, se ha nutrido del MTC?] Sí, porque tenía un grupo de plazas con ese régimen [...] por confianza podían proponer un grupo de personas bajo ese régimen [el régimen en el que ella se encontraba, el de ‘servicios temporales’] que no eran muchos [...] tal vez eran cuatro o cinco [...]. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

[Refiriéndose a María Jara] Ella trabajó en la Defensoría del Pueblo. Era la jefa del área de Servicios Públicos. Entonces ella efectivamente cuando la llaman como invitada no formaba parte, y muchos de los que entramos con ella tampoco formábamos parte dentro del partido [...]. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Lo que también se desprende de parte de dos de los extractos de las entrevistas antes citadas es que algunos exfuncionarios de la gerencia mencionaron que conocían previamente a la por entonces gerente de su experiencia previa dentro de la Defensoría. De acuerdo a su testimonio, una de las modalidades a través de las que estas personas entraron a trabajar al municipio fue bajo la figura de “servicios temporales” con la que se podía traer de manera relativamente rápida a personal en puestos clave, aunque sin demasiada estabilidad laboral. Este hecho parece indicar que, antes que una convocatoria por concurso público, el reclutamiento se realizó a través de una red de profesionales a la que pertenecía la gerenta que dirigía por aquel entonces la GTU y que fue los trajo a la agencia.

Sobre este mismo tema dos funcionarios de la GTU explicaron que tuvo amplio margen para poder contratar al personal necesario para poder llevar adelante las diversas iniciativas que abarcaba la reforma: la producción normativa, la emisión de títulos

habilitantes para la prestación del servicio de transporte y el retiro de la competencia del Metropolitano y de los Corredores Complementarios. Para las tareas de producción normativa, por ejemplo, una entrevistada mencionó que, debido a las restricciones presupuestales, tuvo que contratar a un equipo de personas bastante jóvenes que no contaban necesariamente con experiencia en transporte urbano debido al mencionado problema de que, en aquellos años, no existían carreras vinculadas a ese tema en las universidades. Sin embargo, para asegurar que el equipo contara con la experiencia suficiente para llevar adelante esta tarea adecuadamente, se armó un perfil bastante específico del tipo de profesional que se estaba buscando: con experiencia en derecho administrativo y en el sector público, de preferencia en alguna otra municipalidad o en el mismo MTC. En palabras de la misma entrevistada:

Yo en mi Área Legal necesitaba una cantidad de abogados equis y abogados junior. Entonces empecé a armar perfiles muy similares [...] porque las funciones eran las mismas [...]. Siempre he buscado personal que tenga determinada cantidad de años en el sector público y en el sector privado. [...] Para mí era fundamental que supieran derecho administrativo, no tanto en transporte porque nunca vas a encontrar demasiados especialistas en transporte [...]. No hay universidades que enseñen eso [...]. Algunos de ellos tenían el antecedente de haber trabajado en el MTC o en alguna Municipalidad. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

Acerca de las tareas de otorgamiento de títulos habilitantes, fiscalización del transporte y retiro de la competencia, otro funcionario de la GTU mencionó que, cuando entró a trabajar en la gerencia, la cantidad y la calidad profesional del personal disponible para realizar dichas acciones se encontraba “reducida a su máxima expresión”. Entre las medidas que esta persona contó que se tomaron para poder paliar esta situación, se mencionó que la escala salarial se incrementó. Para el personal de línea de la Subgerencia de Regulación y Fiscalización del Transporte, por ejemplo, el salario pasó de 920 soles a entre 1 200 y 1 500 soles. Para el personal directivo de la misma área, este salario se incrementó a 3 000 soles. Con respecto al personal técnico, se optó por contratar personal que contara con educación superior universitaria e incluso, algunos de ellos, contaban con posgrados: el mismo entrevistado contaba con una maestría realizada en el extranjero.

Adicionalmente, para asegurar que el personal contratado contara con las habilidades necesarias para desempeñar sus tareas, se formularon perfiles específicos de contratación. Lamentablemente, aunque fueron sumamente útiles al inicio de la gestión,

estos perfiles nunca llegaron a formalizarse en los instrumentos de gestión utilizados dentro de la misma gerencia tales como el Manual de Organización y Funciones o el Cuadro de Asignación de Personal, por ejemplo. De acuerdo a lo mencionado por el mismo entrevistado, todas estas acciones terminaron por dar un mayor grado de estabilidad al personal técnico y directivo que laboraba en la GTU lo que permitió asegurar continuidad en las tareas planteadas y un proceso de aprendizaje mayor dentro del equipo de la gerencia. En sus propias palabras:

Cuando empiezas a realmente a ejecutar tus funciones, te das cuenta que necesitas más gente y mejor capacitada [...]. [Entrevistador ¿Durante su experiencia se tomó alguna medida, bueno, para mejorar los recursos humanos? Usted me menciona que los métodos de reclutamiento exigieron métodos] Grados académicos. [...] Sí, intentamos [también] de elevar un poco más los salarios. Había gente que ganaba 920 soles, mil soles. Empezamos a subirlo a 1200, 1500, empezamos a traer gente de 3 mil soles para cargos de coordinación o jefaturas. [...]. Por el lado técnico, se prefirió que sean ingenieros formados en universidades y, si era posible, con maestrías. De hecho, dos de los subgerentes en esa época fueron invitados, no los conocíamos nosotros. [...] [Refiriéndose al personal directivo y técnico de la GTU] En general tuvo bastante continuidad.

Lo que hicimos nosotros en la Sub-gerencia [de Regulación y Fiscalización del Transporte de la GTU] fue establecer perfiles mínimos para ciertos cargos y empezamos a respetar esos perfiles para sacar nuestras convocatorias, pero no hubo una formalidad en el sentido de ponerlo en el Cuadro de Asignación de Personal o en estos instrumentos de gestión que tiene la administración pública donde se definen perfiles mínimos para ciertos puestos. Se hizo un intento, porque se hizo a trabajar el Manual de Organización de Funciones donde se define para cada puesto ciertos perfiles mínimos, pero nunca se aprobó tengo entendido. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Asimismo, otra entrevistada mencionó que la incorporación de todo este nuevo personal técnico a la GTU fue bastante fructífera en la elaboración del nuevo marco normativo dado que los cuadros técnicos de cada subgerencia y los del Área Normativa -en la que ella trabajaba- colaboraron activamente en el desarrollo de todas las nuevas ordenanzas que serían aprobadas a lo largo de esos años.

Una de las principales consecuencias del mayor grado de continuidad que se generó durante el período 2011-2014 entre el personal técnico de la GTU fue que este abrió las condiciones para que se generara un proceso de especialización y de aprendizaje dentro del personal de la agencia en el desarrollo de sus funciones. En esa línea, una funcionaria entrevistada mencionó que estos años fueron vitales para que el

equipo de la gerencia, conformado en su mayoría por jóvenes profesionales, pudiera familiarizarse con el marco normativo que regulaba el sistema de transporte urbano a nivel nacional, así como en temas como el otorgamiento de autorizaciones, la elaboración de nuevos estándares para la entrada y permanencia de empresas y vehículos en el sistema o los requisitos técnicos que tendrían las nuevas unidades. Adicionalmente, la misma entrevistada contó que el personal contó con algunos cursos de capacitación en el tema diseñados por una institución aliada: la Fundación Transitemos. En sus propias palabras:

La gente que ha venido trabajando durante estos años, empezó a especializarse [...]. [También] se dio algún programa pequeño [de capacitación] a cargo de la [asociación civil] Transitemos. Más allá de ello, la práctica y la coyuntura y todas las actividades que emprendió la agencia que fue un ritmo muy fuerte de trabajo te permitieron trabajar y aprender [...]. O sea, yo, para poder trabajar, tuve que estudiar los antecedentes, y cada antecedente del caso era una historia hacia atrás. Entonces, tenías que investigar, así como yo, todo el equipo que estaba detrás tenía que estudiar todo lo que sucedía hacia atrás [...]. Entonces el equipo se especializó bastante. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

A pesar de estos esfuerzos, los entrevistados reconocieron que el nivel remunerativo de los cargos directivos y el personal técnico de la GTU y PROTRANSPORTE, así como el régimen laboral que tenían condicionaron, en alguna medida, las posibilidades de contratación de personal idóneo, así como el desempeño de las tareas de ambas agencias. De acuerdo a lo que contó una entrevistada, una de las principales restricciones que afrontaba la GTU era que la mayor parte de su personal se encontraba bajo el régimen laboral el cual 276 ofrecía remuneraciones sumamente bajas y muchas dificultades para despedir a este personal. Es por ello que, la mayor parte del nuevo personal que se incorporó durante aquellos años fue contratado bajo el régimen CAS o el de “servicios temporales” que, aunque permitían elevar los salarios, no ofrecían demasiada estabilidad laboral.

Sobre el mismo punto, un exfuncionario de PROTRANSPORTE mencionaba que su salario era la mitad de lo que ganaba cuando trabajaba en el sector privado y, por ejemplo, el nivel remunerativo del personal directivo y técnico que la GTU podía contratar era bastante acotado por lo que tuvieron que recurrir a la contratación de profesionales jóvenes que, por su edad, no tenían demasiada experiencia en el tema. Este dato también fue confirmado por otro funcionario municipal. La manera de superar este inconveniente fue estrechar la cooperación y supervisión mutua entre los

funcionarios de PROTRANSPORTE —que podía contratar personal de mayor experiencia— con los de la gerencia con el fin de que pudiera acelerarse el proceso de aprendizaje. En palabras de dos entrevistados:

En los cargos de línea [de la GTU] teníamos el problema de que las remuneraciones eran muy altas, entonces teníamos que apostar por gente joven destacada. Nosotros trabajamos con gerente de operaciones hace treinta años que lo formamos ahí pero claro, tenía al lado a Juan Tapia, Paul Concha, todos expertos en transporte. [...] GTU es una gerencia en línea de la Municipalidad, PROTRANSPORTE es una entidad aparte, está en el régimen 728 y el otro está en régimen regular [...] En Protransporte el rango remunerativo era un poquito más alto que en GTU, y en GTU no era muy alto porque la alcaldesa tenía una remuneración de 14 500 y nadie puede tener más que la alcaldesa. Yo, por ejemplo, ganaba la mitad en PROTRANSPORTE de lo que ganaba en el sector privado. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Porque la gente de Villarán [...]. Son gente muy...o sea, no estoy hablando que son burros, por si acaso, son gente muy joven, muy joven, pero...muy inteligente pero muy joven y no se dejaban ayudar...poca capacidad técnica. Entonces, suceden así, son cosas que al final...lo que tenemos ahora. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Acerca del mismo tema, un regidor del Concejo Metropolitano mencionó que, aun cuando PROTRANSPORTE tenía la capacidad de contratar a personal con mayor experiencia en el tema de transporte urbano, su presupuesto no permitía traer, por ejemplo, a los especialistas técnicos que habían liderado reformas de transporte similares en otros países de la región. También criticó que no se hayan hecho las gestiones necesarias para poder pedir a las embajadas de otros países con mayor experiencia en el tema —como por ejemplo Inglaterra— para que pudieran brindar cooperación técnica al nuevo equipo directivo y técnico que había sido contratado en la GTU y PROTRANSPORTE. En sus propias palabras:

El problema de Susana era que el equipo que ella tenía era frágil. Juan Tapia era un tipo que sabía mucho, pero que no podía permitirse trabajar para PROTRANSPORTE simplemente porque no tenía los ingresos que recibía de consultorías. Hizo una cosa que me parece indebida, que trabajaba para PROTRANSPORTE y seguía en consultorías, hasta que salió de PROTRANSPORTE y siguió con consultorías. [...] Otro punto, en Colombia acaban de hacer una reforma. En Chile acaban de hacer una reforma que salió mal, pero corrigieron ¿No se te ocurre traer un chileno o un colombiano? Entonces trajeron a este señor, Fernando [Pereira] [...] pero ¿Por qué no te traes al número dos de Colombia o el número dos de Chile? O sea, yo pensé que eran imposibles de traer, después fui a hablar con ellos, me dijeron: ‘Si a mí me llaman yo voy’. El gobierno inglés mandó un especialista en buses, tampoco lo trajeron, el

Banco Mundial tenía gente que podía venir, tampoco la llamaron. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

Asimismo, como se destaca de la cita anterior, este entrevistado mencionó que el bajo nivel remunerativo de este tipo personal incentivaba que, algunos de ellos, tuvieran que recurrir a hacer consultorías con otras agencias gubernamentales o empresas privadas con el fin de poder complementar sus ingresos. Esta situación no facilitaba que este personal pudiera dedicar todo su tiempo a las labores que exigía las iniciativas que se querían poner en marcha. Por otro lado, señaló que los mecanismos contemplados para mejorar el perfil del personal técnico y directivo de la GTU y PROTRANSPORTE no contemplaban realizar una reforma sustantiva de la situación laboral de este tipo de personal. En esa línea, criticó que no se pudiera implementar el régimen laboral SERVIR dentro de ambas agencias, el cual hubiera permitido asegurar cierta continuidad del fortalecimiento institucional que, por entonces, se intentó hacer en ambas.

En conjunto, todos los elementos antes señalados llevaron a que, si bien se pudiera mejorar la calidad del personal, estas incorporaciones fueran bastante “frágiles”, en palabras del entrevistado anterior, es decir, reducidas en tamaño —no más de quince técnicos de alto nivel convocados en el equipo directivo de la GTU y PROTRANSPORTE según lo que mencionaba el mismo entrevistado— y tuvieran un horizonte de tiempo muy acotado. A esta situación de fragilidad dentro del equipo de técnicos y directivos que dirigieron GTU y PROTRANSPORTE, habría que añadir el mencionado conflicto que se registró al interior de la coalición política que respaldaba la gestión de la alcaldesa Susana Villarán. Al respecto, una regidora mencionó que, a pesar de que el equipo técnico se mantuvo durante los cuatro años, el retraso de Gustavo Guerra García en llegar a tomar un puesto directivo dentro de PROTRANSPORTE retrasó el trabajo que se venía haciendo para sacar adelante la reforma dado que, hasta el 2012, esta persona no dedicaba tiempo completo a sus tareas dentro de la MML. En palabras de la misma entrevistada:

[Entrevistador: Los gerentes anteriores a Gustavo Guerra García ¿De dónde habían salido?]
Del equipo que el mismo Gustavo definió. Lo que pasa es que no sirve, es como si yo te dijera, no sé...cuando me meto en algo y comando en una cosa, es diferente a que si va mi equipo. Mi equipo va, todo bien, pero si no me meto, no entra con la fuerza que es finalmente la cabeza detrás de la historia. [...] Otra cosa es que yo esté detrás tuyo todos los días, siete días de la semana implementando una reforma. Ese cambio, entre Gustavo fuera de la Municipalidad

[Metropolitana de Lima] y Gustavo dentro de la Municipalidad [Metropolitana de Lima].
(RCM2, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Solamente para añadir un matiz a lo dicho anteriormente, no es del todo exacto afirmar que desde la MML no se haya tenido contacto alguno con diversos organismos multilaterales durante el diseño e implementación de las iniciativas impulsadas durante el período 2010-2014. De hecho, como se destacó en la sección anterior de este capítulo, tres entrevistados coincidieron en señalar que, durante estos años la GTU recibió el apoyo de organismos como la CAF y el PNUD. Ambos organismos multilaterales financiaron la contratación de consultores que formularon los estudios que dieron lugar a las ordenanzas aprobadas durante dicho período, sobre todo la Ordenanza N°1613, así como el Plan de Rutas de Lima Metropolitana, documento técnico que sirvió de base para planificar las licitaciones de los Corredores Complementarios y de las Rutas de Aproximación e Integración. Este personal también colaboró activamente en la formulación de las bases de las licitaciones de todas estas rutas. Aunque los montos asignados por estas consultorías apenas representaban una ínfima parte del presupuesto de la GTU, sí puede afirmarse que estos servicios constituyeron la principal estrategia de captación de fuentes extraordinarias de financiamiento por parte de la gerencia durante la gestión de Susana Villarán.

Sobre la disponibilidad de recursos físicos de la GTU para el adecuado desempeño de sus tareas, las entrevistas revelan que, para el período 2011-2014, la situación no cambió demasiado con respecto a la gestión anterior. Insumos fundamentales para que el personal de línea pueda desarrollar acciones de fiscalización y supervisión tales como los vehículos continuaron siendo bienes muy escasos y en mal estado. Al respecto, una entrevistada mencionaba que la única grúa de la que dependía la gerencia no se encontraba operativa durante aquellos años. Con respecto a los depósitos había otro problema pues estos se encontraban administrados por el SAT y la GTU dependía de su aprobación para llevar vehículos y de sus gestiones para poder adquirir nuevos terrenos. Sobre este tema, dos entrevistados coincidieron en señalar que la cantidad de depósitos era insuficiente y que, los que existían, se encontraban totalmente desbordados y en mal estado. En palabras de dos entrevistados mencionados:

La GTU necesita tener vehículos para monitorear la ciudad y desde los ingenieros que te tienen que hacer los estudios técnicos en campo [...]. [En cuanto los recursos físicos de la GTU] Nunca es suficiente, pero también ahí hay un tema normativo bien complicado. Cuando

llegamos, había una ordenanza que decía que el SAT que vea temas de tránsito. [...] El SAT también tiene la competencia de administrar los depósitos y nosotros dependíamos de eso. Las grúas, la única que tenía GTU no funcionaba y no podíamos darle de baja tan fácilmente y cambiarla debido a normas de la Ley del Presupuesto. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

Tengo entendido que la Subgerencia de Tránsito [de la GTU] también tenía problemas, porque ellos se encargan de los temas de reparación de pistas, tema de inmobiliario en las calles. Tiene que tener buenos depósitos, también era un desastre [...]. Entonces, y para muchos temas como control de tránsito, sí ha habido problemas de infraestructura, tanto física, como tecnológica, que hasta ahora no ha sido superado. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Una muestra especialmente reveladora de la precariedad en la que trabajaba el personal de la GTU lo encontramos en el testimonio de un funcionario que trabajó durante el período 2011-2014 en la GTU. El entrevistado explicaba que la Subgerencia de Regulación del Transporte funcionaban en instalaciones de un lugar que, años antes, funcionaba como fábrica. Debido a esta situación, el espacio no estaba adaptado para funcionar como una oficina. Un punto especialmente crítico, era la ausencia de un espacio para almacenar todos los archivos y registros acerca sobre autorizaciones de las rutas y vehículos de la ciudad lo que obligaba a ubicar dicha documentación en el piso u otros lugares totalmente inadecuados para su conservación. Por obvias razones, esta situación ponía en riesgo la integridad de dicha documentación y facilitaba que esta se perdiera. Una situación similar era el espacio habilitado para la atención al público, el cual no contaba ni siquiera con la señalización adecuada. Además de todo ello, precisamente porque esta Subgerencia funcionaba en instalaciones que habían funcionado como una fábrica, se registraron varios casos de fugas de sustancias químicas que ponían en riesgo no solo a los ciudadanos que iban a realizar trámites sino, sobre todo, al personal que trabajaba ahí.

Otra muestra de la precariedad con la que operaba el personal de línea de la GTU se ilustra con el testimonio de otra funcionaria. De acuerdo a lo que ella contaba, ante la contratación de un nuevo equipo de fiscalizadores y la implementación de nuevos operativos de fiscalización surgieron, de inmediato, de inmediato problemas logísticos inesperados. Para empezar, este personal no disponía de ningún baño y no existía presupuesto para instalar sanitarios portátiles. Frente a ello, tuvo que gestionarse con tiendas cercanas el préstamo de sus respectivos servicios higiénicos. Además de

ello, resultaba necesario que, por la cantidad de horas que estas personas pasaban debajo del sol, el municipio les proveyera de protector solar para evitar lesiones. Nuevamente, tuvo que hacerse un enorme esfuerzo para poder solicitar presupuesto extra que permitiera la adquisición de dichos insumos.

Según explicaron dos entrevistados, la precariedad de equipamiento técnico y de infraestructura de la GTU se debe al esquema de financiamiento que se mantuvo intacto durante todo el período que cubre este estudio (2007-2014). A diferencia de PROTRANSPORTE que tiene diversas fuentes de acceso a financiamiento, el presupuesto de la gerencia depende, en su mayor parte, de los recursos ordinarios que maneja la municipalidad y el alcalde de turno decide asignarle. Otra parte de su presupuesto es recaudado a través del cobro por los trámites que realiza como parte del desempeño de sus tareas de rutina (autorizaciones, aprobación de la Tarjeta Única Vehicular, entre otros) pero, como lo señaló insistentemente un entrevistado, este tipo de ingresos solo cubre una ínfima parte de los gastos operativos de la agencia tales como papel, tinta para impresora, artículos de oficina, etc. En palabras de dos entrevistados:

[Entrevistador: ¿La GTU depende exclusivamente del financiamiento que le otorga la Municipalidad? ¿No hay ningún fideicomiso?] [La GTU] No es como el Metropolitano que por la concesión, recibe un monto periódico que [proviene] de las empresas que conforman el Metropolitano, las que le pagan permanentemente al Estado por obtener la concesión [...]. Pero en la Municipalidad, la GTU depende estrictamente de los recursos ordinarios. [...] Por ejemplo, para mejorar la infraestructura, mejorar la calidad del servicio, la parte logística de los servicios, dependías de los recursos ordinarios. El día que se acababa el papel, se acababan las atenciones [...] a ese nivel”. [...] Bajo la estructura legal del presupuesto público, la GTU, así pusieras dos millones de multas en un mes eso no va directamente a GTU. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

Parte de los ingresos es por los trámites que se hacen. Pero siempre, no era auto-sostenible, tenían que darnos más recursos. [...]. Lo que se recaudaba era a través de trámites. [Entrevistador: Esto más o menos en aproximado ¿Cuánto cubre del presupuesto de la gerencia?] Ahí sí no recuerdo [Entrevistador: ¿Es muy poco?] No, es algo sustancial. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

A pesar de estas falencias, las entrevistas revelan algunos intentos por mejorar el equipamiento y la infraestructura con la que operaba el personal de la GTU. Una primera iniciativa en ese sentido fue la instalación de cinemómetros en diversos puntos

de la ciudad para optimizar el control de la velocidad de los vehículos particulares. A pesar del potencial esta innovación, tempranamente el MININTER optó por discontinuarla y oponerse abiertamente a dicha iniciativa. Otra iniciativa fue la instalación de una nueva central semafórica la cual se construyó en el año 2012. No obstante, de acuerdo a lo que una entrevistada contaba, esta central dejaba sin cubrir grandes porciones de la ciudad dado que la tecnología con la que esta operaba no era compatible con la de varios semáforos instalados en amplias zonas de la ciudad.

Con respecto al período 2011-2014, las entrevistas permiten registrar dos cambios al interior de la organización que, si bien no llegaron a cristalizar en modificaciones en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la agencia, sí implicaron importantes innovaciones en la manera en la que la GTU operaba. Ambas modificaciones *ad hoc* estaban vinculadas a dos de las principales tareas que desarrolló la GTU durante aquellos años: la producción normativa y las licitaciones de las Rutas de Aproximación e Integración.

Como se ha mencionado ya a lo largo del Capítulo III, desde el inicio de la gestión de Susana Villarán, a la GTU se le encargó de preparar todo el marco normativo que iba modificar las condiciones de acceso y permanencia dentro del sistema de transporte urbano para las empresas prestadoras del servicio. Al respecto, una ex funcionaria mencionó que, cuando inició sus labores en la GTU, esta agencia no contaba con el personal necesario para poder implementar una tarea de dicha magnitud. Por un lado, el Área Legal de la gerencia contaba con muy escaso personal que se encontraba totalmente ocupado en resolver toda la cantidad de demandas que esta agencia comenzó a recibir. Por otro lado, los asesores legales de cada subgerencia se encontraban sobrepasados por la cantidad de solicitudes que tenían que resolver.

Para conseguir cumplir con las tareas demandadas desde la alcaldía, se creó un “Área normativa de facto” —usando las mismas palabras de la entrevistada— la cual estaba compuesta, en parte, con personal del Área Legal de la Gerencia y nuevo personal contratado especialmente dicha tarea. Esta modificación fue esencial pues, de otra manera y bajo el esquema organizacional tal y como estaba, no se hubiera podido producir tal cantidad de normas en el tiempo estipulado. En palabras de dos entrevistados:

[Con respecto al ROF de la GTU] No he visto grandes cambios, pero mi visión es que la organización en sí, en una otra gestión es la misma, el reglamento de organización y función es la misma. Que no ha sufrido grandes ajustes. (CTGTU, comunicación personal, 09 de septiembre, 2014)

Con María Jara [Gerente de Transporte Urbano durante el período 2011-2014] lo que ocurrió [fue] algo muy interesante. El Área Legal ya existía mucho antes desde la gestión de Castañeda, pero [...] dentro de la parte de asesores de la Gerencia, se hizo de facto un Área Normativa que trabajó conjuntamente con el Área Legal y todo el equipo. El Área Normativa que dio lugar a la reforma [...]. Yo cuando entré encontré cuatro o cinco abogados y un ‘sesigrista’, nada suficiente para la cantidad de demandas que tenías y, en segundo lugar, cada Subgerencia tenía sus asesores legales pero no estaban tan oficializados, así que decidimos quedarnos con esa estructura. [...] Necesitabas un Área Normativa que se aboque toda la regulación de Lima del tránsito y el transporte que permita que lo que se venía planificando como política avance. [...] *De facto* existió como un Área Legal-Normativa [...] eso no existía [...] Existía el grupo de asesores, pero este equipo se destinó específicamente para trabajar la normativa. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

A lo largo del Capítulo III, también se mencionó que otra iniciativa clave en todo el paquete de reformas que trataron de implementarse durante el período 2011-2014 fue la modificación del procedimiento de otorgamiento de títulos habilitantes a las empresas para la prestación del servicio de transporte urbano. Específicamente, se buscaba migrar desde el procedimiento vigente de autorizaciones —que, como se ha visto, era un procedimiento bastante discrecional, abierto a coimas y no favorecía las inversiones a largo plazo— hacia uno de licitaciones. Como también se detalló en ese capítulo, inicialmente el modelo de licitaciones estaba pensado para ser aplicado solamente a los Corredores Complementarios y, por lo tanto, para ser administrados exclusivamente por PROTRANSPORTE mientras que a GTU se le encargaba la administración del resto de rutas de la ciudad bajo el modelo de autorizaciones administrativas. Sin embargo, hacia la mitad de la gestión de Susana Villarán, se optó por extender este procedimiento a las denominadas Rutas de Aproximación e Integración, las cuales eran administradas por la GTU.

Esta transición exigía el desarrollo de un conjunto de capacidades técnicas dentro de la GTU que no habían sido desarrolladas con anterioridad: la planificación y formulación de rutas de acuerdo a estudios de demanda; formulación de bases de licitación y revisión de contratos; revisión de estudios de impacto ambiental sobre

infraestructura vial; formulación de requisitos técnicos para el nuevo tipo de unidades que entrarían al sistema; cronogramas de retiro de unidades. Las entrevistas realizadas permiten identificar que el proceso de adquisición de estas nuevas habilidades fue, en parte, generado por la entrada de nuevo tipo de personal a la agencia y, por otra parte, por la estrecha colaboración de este personal con el de PROTRANSPORTE, agencia municipal que contaba con mayores recursos para poder contratar personal técnico con mayor grado de experiencia, para utilizar una de las palabras mencionadas por un entrevistado. En palabras de tres entrevistados:

PROTRANSPORTE administraba el Metropolitano [...] y licitaba e implementaba lo de los Corredores Complementarios. GTU tenía a su cargo toda la administración de las rutas tradicionales y la producción de normativas, aunque trabajamos juntos. [...] [Refiriéndose a PROTRANSPORTE] Nosotros teníamos mucho *expertise* para actuar y esa asesoría irradiaba hacia las dos gerencias [refiriéndose a la GTU y EMAPE], porque el plan era el mismo. [...] En la medida en que todo pasaba a concesiones, a revisar contratos, ya no se necesitaban dos entidades. Nuestra propuesta era fusionar [...] era fusionar GTU con PROTRANSPORTE y hacer una sola autoridad de movilidad. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

4.3.3. Los efectos del grado de autonomía de la GTU en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización del transporte y tránsito durante el período 2007-2014

Con respecto al grado de autonomía que sostuvo la GTU con respecto a diversos actores sociales o políticos, las fuentes consultadas ofrecen indicios para pensar que esta dimensión del concepto de fortaleza estatal que se está analizando se mantuvo bastante debilitada durante el período 2007-2010. Una muestra de ello fue la ausencia de medidas que significaran afectar los intereses de las empresas de transporte de tipo “cascarón” que existían y continuaban operando hasta hoy en día en el sistema de transporte urbano de la ciudad.

Como se mencionó en el Capítulo III, recién a finales del año 2009 al final de la segunda gestión del alcalde Luis Castañeda se aprobó la Ordenanza N°1338 que buscaba modificar el procedimiento de otorgamiento de títulos habilitantes para prestar el servicio, así como las condiciones de entrada y permanencia dentro del sistema. Como también se señaló, posteriormente se aprobaron la Ordenanza N°1365 y la Ordenanza N°1419 las cuales prorrogaban su implementación para la gestión entrante.

Otra acción que iba en el mismo sentido fue la prórroga de la aprobación del Plan de Ordenamiento de Rutas, documento técnico destinado a racionalizar y ordenar la superposición de recorridos que existía sobre el trazo de la ciudad.

Otra muestra de la falta de autonomía de la GTU durante aquellos años son los indicios de la existencia de una extendida red de corrupción entre algunos de los funcionarios de dicha agencia encargados de la aprobación de los recorridos de las rutas con diversas empresas que operaban en el sector. Al respecto, tres regidores, tres funcionarios municipales y dos transportistas coincidieron en señalar la manera fraudulenta en la que se otorgaban los títulos habilitantes para prestar el servicio de transporte durante aquellos años. Esta situación permitiría explicar, en parte, la enorme proliferación y superposición de las rutas que cruzaban las jurisdicciones de Lima y Callao que existía en aquellos años y que -hasta el día de hoy- se mantiene casi inalterable, así como las prórrogas que se extendieron durante estos años a estos recorridos.

A partir de sus conversaciones con diversos empresarios del sector, tres entrevistados contaron durante las entrevistas que la forma usual de obtener una autorización era a través de una coima —de entre 15 mil a 35 mil dólares, según el testimonio de uno de los entrevistados— que se le pagaba a uno de los “ingenieros” de la gerencia con el fin de que pudiera aprobar todos los expedientes solicitados en los que se detallaba cosas como la cantidad de frecuencias de viaje, el número de pasajeros que movilizaban al día y el trazo del recorrido que iba a cubrir la ruta. Posteriormente, con la aprobación también se gestionaba la autorización de la ruta mediante una simple resolución administrativa que solo requería la firma del Subgerente de Regulación y Fiscalización del Transporte. Para utilizar una frase mencionada por un entrevistado, bajo este esquema de funcionamiento la GTU se volvía casi una “mesa de partes” que se limitaba a recibir la documentación exigida formalmente y aprobarla sin ningún tipo de escrutinio serio acerca de la situación de las empresas que prestarían el servicio. En palabras de los entrevistados:

[Refiriéndose al esquema “comisionista-afiliador”] han generado unas rentas brutales. Porque tú tienes que quién recibe la ruta es el que tiene el poder real, digamos. Una vez que le otorga la ruta el dueño de la ruta, que ha coimeado por esa ruta, o sea a nosotros nos denunciaron cuánto, entre 15 y 35 mil dólares por ruta, dependiendo del tamaño de la ruta. Recibe esa ruta y después va a buscar a dueños de buses. [...] El de la Municipalidad [Metropolitana de Lima] ya

recibió su plata hace rato, ya pasó el siguiente. [...] Sembrabas una relación bien rentista con la Municipalidad [Metropolitana de Lima]. Pero [de] eso [me lo contaron] varios. [...] Siempre era fuera de la Muni [Municipalidad Metropolitana de Lima], siempre era un momento en que te ibas con ellos. [...] Cuando se sentaban tranquilos, ahí te contaban. De la cantidad de plata que habían pagado, era una locura. No sólo es renovación de rutas, es renovación de unidades. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

Yo he conversado con empresarios de transporte cuya única relación era cómo sacaban su autorización, y para eso había que convencer pues a los funcionarios de transporte. Y mucho de lo que dicen ellos es que incluso era con corrupción de por medio, ¿no? O sea, pasaban plata...y como eran resoluciones administrativas, a sola firma del gerente, salían. [...] El sistema que hemos tenido previo a la reforma, y que actualmente ha regresado con esta administración, es reducir a la Municipalidad y a la GTU a una mesa de partes donde pides un expediente, se revisa, un expediente que pide cosas tan caseras como la cantidad de frecuencias de viaje, cuántos pasajeros recorres en un día, y eso es suficiente para darte una resolución para que operes ¿No? (RCM3, comunicación personal, 04 de noviembre, 2015)

O sea, antes eran puros papeleos, papeles que presentaban, entonces le daban [...] mucha facilidad a mucha gente para ‘ayudar’ y le coimeaban. [...] La autorización de un vehículo en una ruta por ejemplo que tenía que pasar y se demoraba un montón e inclusive había procesos de coimas y todo eso. (APGPIP, comunicación personal, 14 de octubre, 2015)

Tal y como lo detalló un transportista, en otras ocasiones, cuando el procedimiento usual antes descrito para obtener una ruta no funcionaba en la MML, la coima no iba dirigida directamente a los funcionarios de la GTU de la MML sino a los “ingenieros” de la GTU de la Municipalidad Provincial del Callao. El mismo entrevistado mencionó que ellos “conocían” a los ingenieros que trabajaban en dicha gerencia y estos, a su vez, “conocían” a funcionarios de la GTU de la MML. Debido a ello, tenían acceso a los expedientes e información acerca de los recorridos de las diversas rutas autorizadas para la jurisdicción de Lima Metropolitana. Con esta información, estos funcionarios podían aprobar un nuevo recorrido que transitara parcialmente por la jurisdicción del Callao, pero mantuviera la mayor parte del mismo dentro de Lima Metropolitana. En palabras del mismo entrevistado:

Quando yo estuve en la Gerencia de Transporte [Urbano] en la época de Castañeda, los gestores de la Municipalidad [Provincial] de Callao entraban ‘como Pedro en su casa’ en el Área de Planeamiento de [las] rutas de Lima. [Entrevistador: ¿Usted trabajaba ahí como gestor?] Cuando estaba en ETRAMUSA nosotros hacíamos gestiones en Lima y Callao y hacíamos gestiones en la Municipalidad Provincial del Callao para tener la licencia [refiriéndose a las autorizaciones para prestar el servicio de transporte urbano]. [...]

Conocíamos a todos los ingenieros que hacían los planos de ruta. Ahí entraban ‘como Pedro en su casa’ en la Municipalidad de Lima y para mí, a mi entender, le robaban la información a Lima porque tenían buenos ingenieros [...]. [Entrevistador: ¿Y los ingenieros del Callao entraban a la Municipalidad Metropolitana de Lima porque conocían a los ingenieros de la GTU?] Claro. A mi entender sí, porque los de Lima también se asesoraban de ellos. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Además de las evidentes irregularidades en el proceso de emisión de los títulos habilitantes para la prestación del servicio de transporte urbano mencionadas anteriormente, un transportista contaba que, durante aquellos años, era una práctica muy frecuente que, ante los operativos de fiscalización de la GTU, los mismos inspectores solicitaran coimas con el fin de no sancionar a los conductores que habían incurrido en diverso tipo de infracciones. Desde el lado de los transportistas, esta era y, en gran medida, continúa siendo hoy en día- una práctica bastante normalizada, pero, incluso, de acuerdo a lo que cuenta el entrevistado, esta llegó a generalizarse de tal manera que muchos conductores comenzaron a grabar las intervenciones realizadas en los operativos con el fin de sacar a la luz estas irregularidades. El entrevistado lo describió de la siguiente manera:

[Entrevistador: ¿Usted ha visto que la, que la municipalidad tomó alguna medida para evitar coimas y cosas así? ¿En la concesión de las rutas o en las mismas unidades?] Las coimas siempre se dan, siempre habido, en el periodo anterior de Castañeda las coimas eran por demás por parte de los inspectores. [...] Sí, mucho, sí. A raíz de eso ya tanto abuso hubo que conductores que comenzaron a grabar o filmar una coima ¿No? o incluso sacaron en la televisión tanto a los policías como a los inspectores ¿No? Ahí medio que ha parado un poco. (CHE, comunicación personal, 07 de octubre de 2015)

Las entrevistas también revelaron que, con la llegada de la nueva gestión, también se registran indicios de que la red de corrupción que se habían conformado entre empresas de transporte y algunos funcionarios de la GTU a partir del procedimiento de otorgamiento de títulos habilitantes para prestar el servicio de transporte urbano bajo la modalidad de autorizaciones trató de mantener la dinámica que se ha descrito líneas arriba. Por ejemplo, un regidor que trabajó durante el período 2011-2014 contó que, en algún momento, se llegó a encontrar en el celular de una de las personas que había ejercido el cargo de gerente de la GTU apenas iniciada la gestión de Susana Villarán, un mensaje de un presunto empleado de una de las empresas de transporte haciendo referencia al hecho de que había depositado una suma de dinero en

su cuenta y que esperaba, a cambio, que le otorgaran una autorización para una ruta. Es importante mencionar también que esta persona no duró demasiado tiempo en el cargo pues, a mediados del 2011, entró una nueva persona a desempeñar el cargo de gerente de la GTU por el resto de la gestión. En palabras del mismo entrevistado:

Cuando entró Susana [Villarán], había un mensaje en el celular del ex GTU [...] pero estuvo muy poquito tiempo. Él entró y recibió este mensaje, que decía: ‘¡Oye ya te pagué! ¿Qué pasó con la ruta?’. Eso no me lo dijo nadie de la Municipalidad [Metropolitana de Lima] hasta la revocatoria. [...] Después cuando uno conoce a los dueños de líneas, que generalmente son afiliadores, como te digo había de todo. (RCM1, comunicación personal, 18 de octubre, 2014)

Sobre el mismo tema, un funcionario de la GTU que trabajó durante la gestión de Susana Villarán, contó durante la entrevista que él mismo vivió insinuaciones de ofrecimientos de coimas por parte de transportistas. Así, por ejemplo, en algún momento le mencionaron la frase “yo lo puedo ayudar si usted nos ayuda” o le solicitaron su tarjeta o número de celular privado para poder entrar en contacto por canales no establecidos. De acuerdo a lo que él mismo dijo, el hecho que ocurrieran estas insinuaciones le hicieron pensar que la manera en la que se otorgaba autorizaciones de rutas en años anteriores había sido sumamente corrupta y llena de irregularidades. En sus propias palabras:

Cuando yo ingresé a la Sub-gerencia [de Regulación y Fiscalización del Transporte de la GTU] hubo algunas insinuaciones. No puedo decir que hubo corrupción, pero hubo algunas insinuaciones que parecían que antes se hubiera trabajado de alguna forma corrupta. Porque llegaban y decían: ‘Doctor, tengo este problema si me puede ayudar’. Yo revisaba las cosas y decía: ‘Mira no se puede’ y ellos contestaban: ‘Pero lo podemos ayudar si usted nos ayuda’. Formas bastantes sutiles, formas que no se pueden probar pero que están tratando de corromper al funcionario. Otras formas fueron un poco más avanzadas en el sentido de: ‘Sabes qué, dame tu tarjeta’. Yo le daba la tarjeta institucional [y ellos respondían] ‘No, su tarjeta personal para visitarlo en su estudio’. Tenía que empezar a poner el pare ahí. Explicarles que soy un funcionario público, las reglas son estas. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

Quizá una de las diferencias más importantes entre ambas gestiones con respecto al grado de autonomía de la GTU es el hecho que las entrevistas revelaron la presencia de estrategias tomadas desde la misma gerencia para hacer frente a los intentos de las empresas de transporte de influir en el otorgamiento de rutas. Como se ha señalado ya a lo largo del Capítulo III, una de las principales medidas implementadas en esa dirección fue la modificación del procedimiento proceso de emisión de títulos

habilitantes para prestar el servicio de transporte urbano que, para el caso de los Corredores Complementarios y de las Rutas de Aproximación e Integración, pasó de la modalidad de autorizaciones administrativas a la de licitaciones. Como lo sentenciaba un transportista entrevistado para esta investigación sobre esta medida “se redujeron muchas empresas [las] sacaron”.

Sin embargo, sobre este tema solo vale destacar un punto adicional. La convocatoria a los procesos de licitación le otorgó a este procedimiento una notoriedad inusual y no solamente en los medios de comunicación. Lo mencionado en la cita que se mostrará a continuación revela que este procedimiento fue supervisado estrechamente por organismos multilaterales como la CAF y nacionales como INDECOPI, lo que exigió a la MML tener la mayor transparencia posible. De acuerdo a lo narrado por el entrevistado, las mismas denuncias de las empresas de transporte afectadas ante INDECOPI obligaron a que esta institución emitiera informes acerca de la legalidad y transparencia de este proceso. Finalmente, estos documentos declararon que las convocatorias a dichos procedimientos no afectaban en lo absoluto la competencia dentro del sector.

Era preventivo, pero en realidad era por mantener la neutralidad de la licitación porque era una licitación que estaba observándola todo el mundo: amigos, enemigos, la cooperación internacional, la CAF. Entonces no queríamos hacer nada que la dañe. [Refiriéndose a las razones que los llevaron a tomar estas medidas] Fue por la necesidad de mantener súper sagrada la imagen de la licitación. Porque además nos acusaron de varias cosas. Indecopi hizo un reporte larguísimo donde dice que [...] la licitación sigue promoviendo la competencia. Entonces, sabíamos que eso se iba a mirar con lupa. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Las entrevistas revelan también que esta importante modificación en el procedimiento de otorgamiento de títulos habilitantes para prestar el servicio de transporte público vino acompañada de la presencia de estrategias tomadas para evitar irregularidades en dos áreas especialmente expuestas a posibles intrusiones de las empresas: la emisión de autorizaciones para el resto de rutas que no se encontraban cubiertas dentro de los Corredores Complementarios y las Rutas de Aproximación e Integración así como los operativos de fiscalización del transporte urbano. En cuanto a lo primero, tres funcionarios municipales que trabajaron durante el período 2011-2014 confirmaron que, durante la segunda mitad del año 2011, cuando entró a la GTU la gerente que trabajaría ahí por el resto del período, se registraron diversos intentos por

parte de las empresas de entregar dádivas a diversos funcionarios y también diversas denuncias entre el personal acerca del presunto otorgamiento irregular de autorizaciones.

Frente a ello, los funcionarios explicaron que hubo que realizar una renovación del personal de línea que había sido contratado en años anteriores y se encargaba de la revisión de los expedientes, así como de la aprobación de los trazos de las rutas. Además de ello, se formularon protocolos de atención dentro del personal los cuales fueron acompañados con la instalación de cámaras dentro de la misma gerencia que permitieran monitorear todas las etapas del procedimiento vinculado a la aprobación de rutas. Por su parte, ante las denuncias de autorizaciones amañadas o de documentación falsificada, se abrieron investigaciones internas al interior de la misma gerencia las cuales abarcaban una exhaustiva revisión de los expedientes y consultas al Colegio de Notarios de Lima con el fin de validar las firmas que ahí aparecían. Cuando se confirmó que algunas de ellas efectivamente habían sido formuladas de manera irregular se realizaron denuncias ante la Fiscalía e, incluso, un entrevistado contó que se dejó entrar a personal encubierto de la policía para que formaran parte del equipo de la GTU. En palabras de los entrevistados:

En primer lugar, había que cambiar personal [...] si bien es cierto que, en un inicio, permaneció mucha gente de la anterior gestión por el régimen [laboral] que había. [...] Pero en el área de autorizaciones, tú tenías que empezar a darle otra mirada. [...] Y empezar a trabajar [...] pequeñas directrices con respecto a [...] entrega de dádivas, ser estrictos con las medidas de seguridad en la entrega de las autorizaciones [...]. Ha habido casos en los cuales [...] para conseguir una autorización te llevaban regalos, te pasaban cosas por la ventanilla, tenía que poner cámaras. (Exasesora legal de la Gerencia de Transporte Urbano [GTU], 2011-2014)

Lo que me tocó fue empezar a buscar gente de confianza, a los que contratábamos como nuevos empezaba a darles más confianza y cargos de responsabilidad. Por lo tanto, a través de ellos, podía controlar las actividades de todos. Siempre hubo algunas denuncias verbales de que algún funcionario nombrado o no nombrado, [acerca de que] beneficiaba a algunas empresas [...] personas de planta. Entonces lo que se hacía era buscar los antecedentes y teníamos un sistema informático donde se registraba todas las autorizaciones y empezábamos a pedir los expedientes relacionados a esos posibles problemas. Algunos se encontraron, se denunciaron, incluso en alguna oportunidad se llamó a policías encubiertos para que formen parte del equipo. [...] Hubo muchas denuncias por falsificación de documentos que nosotros encontramos. Se cursó documentos al Colegio de Notarios para verificar firmas, y se hizo las denuncias respectivas. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

En cuanto a los operativos de fiscalización, la GTU gestionó —con apoyo de la Gerencia de Seguridad Ciudadana y la fundación Transitemos— la adquisición y préstamo de cámaras que permitieran registrar las intervenciones realizadas por los fiscalizadores. Adicionalmente, se estableció un acuerdo con la Fiscalía de la Nación con el fin de procesar a las personas que hayan sido capturadas *in fraganti* durante los operativos. De acuerdo a lo que un funcionario municipal contó, el resultado de esta estrategia fue que un número considerable del total de personas procesadas por actos de corrupción durante los operativos fueron los mismos transportistas quienes, en un inicio, alegaban que ellos entregaban coimas siempre a solicitud de los inspectores y policía. En palabras de dos entrevistados:

[Refiriéndose a la utilización de cámaras] En la parte de fiscalización también. Los inspectores, para que nos les pongan la papeleta [a los transportistas] los coimeaban, igual que con la Policía [...] entonces tuvimos que coordinar con la Gerencia de Seguridad Ciudadana para que sus cámaras nos ayuden a detectar ciertas situaciones [...]. (ALGTU, comunicación personal, 19 de octubre, 2014)

Y lo otro que hicimos [...] fue un pacto anticorrupción con la Secretaría Anticorrupción y la asociación Transitemos nos donó cámaras. Ya no para la corrupción de las autorizaciones sino para la corrupción menuda, de las sanciones. Entonces conseguimos como 150 cámaras, cincuenta se las dimos a choferes para que graben a policías corruptos que pedían coimas, cincuenta a policías para lo mismo y cincuenta a inspectores, y nadie sabía quiénes eran. [...] E hicimos, a través de la Secretaría Anticorrupción, un acuerdo con la Fiscalía [de la Nación] para un trámite rápido de sanción a los coimeros [...]. (MDP, comunicación personal, 13 de octubre, 2015)

Como punto final a esta sección, vale la pena traer nuevamente un dato que fue expuesto en la sección anterior pero que ofrece una pista interesante acerca del grado de autonomía que sostuvo el personal directivo y técnico de la GTU con respecto a la coalición política que respaldaba a Susana Villarán. Se señaló anteriormente que, a diferencia del personal directivo de otras gerencias de línea de la MML, la persona que ocupó el puesto de gerente de la GTU durante la mayor parte del período 2011-2014 no tenía vinculación previa con ninguna de las organizaciones políticas que conformaba la plataforma electoral de la, por entonces, alcaldesa. Incluso, se señaló que ella y su equipo de confianza provenían del cargo que ella había ocupado en la Defensoría del Pueblo. La continuidad que esta persona tuvo en el cargo, así como la de su equipo —la cual no es equiparable con ninguna gestión edil anterior— señalan que ella y sus subgerentes tuvieron amplio margen para elegir a su personal técnico al margen de las

consideraciones políticas de la coalición de gobierno que respaldaba a la alcaldesa. A continuación, se cita la declaración de un funcionario municipal que parece confirmar dicha interpretación:

[Refiriéndose a la gerente de la GTU] Ella trabajó en la Defensoría del Pueblo. Era la jefa de [la Adjuntía] de Servicios Públicos. Entonces ella efectivamente cuando la llaman como invitada no formaba parte [de la coalición de gobierno de Susana Villarán], y muchos de los que entramos con ella tampoco formábamos parte dentro del partido. [...] [Refiriéndose a las restricciones presupuestales] Eso fue una percepción, porque comentaba no recibíamos todos los recursos que nosotros esperábamos. Entonces una de nuestras posibles explicaciones era que efectivamente nosotros desde la gerencia no formábamos parte del partido político de Susana. No habíamos hecho campaña por ella, ni habíamos entrado con ella desde un inicio a la gestión. María [Jara] asume la Gerencia [de Transporte Urbano] creo que, en junio del 2011, después de medio año que, al parecer, encontraba a una persona [poco] adecuada para impulsar un poco esta reforma. Y la invitan a ella porque tenía relevancia a nivel de la Defensoría del Pueblo y ya conocía a algunos actores que estaban metidos en transporte. (SUBGTU, comunicación personal, 02 de noviembre, 2014)

CONCLUSIONES

El día lunes 05 de octubre del 2020, mientras concluía con la redacción de la presente investigación, los congresistas Luis Simeón Hurtado, integrante de Acción Popular, y Marcos Antonio Pichilingue Gómez, integrante de la bancada de Fuerza Popular, presentaron dos proyectos de ley que, entre otras cosas, apuntaban a prorrogar de manera automática y excepcional —por el plazo de seis y diez años— las autorizaciones para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros. Como si fuera poco, aunque el debate de estos proyectos de ley en el Pleno del Congreso fue postergado finalmente⁵⁹, ambas propuestas también buscaban suspender la facultad de la ATU de otorgar títulos habilitantes para la prestación del servicio de transporte público regular de pasajeros respecto a las rutas que cuenten con autorizaciones vigentes para Lima y Callao así como incluir a las empresas de transporte dentro de los órganos directivos de dicha entidad⁶⁰.

En medio de este panorama, cerca de cumplirse dos años desde su creación, y en medio de una coyuntura de crisis nacional ocasionada por la pandemia mundial del COVID-19, hasta la fecha, la ATU no ha ofrecido soluciones pertinentes que nos encaminen hacia un sistema de transporte seguro y eficiente que permitieran aminorar la primera ola de contagios que se produjo entre junio y setiembre. El 06 de octubre, por ejemplo, esta entidad decidió prorrogar nuevamente la vigencia de los títulos habilitantes del transporte convencional y de taxis por seis meses mientras continua formulando medidas que permitan extender el subsidio económico que se brinda a los

⁵⁹ Diario La República (07/10/2020). Disponible en: <https://larepublica.pe/sociedad/2020/10/07/frenan-los-proyectos-de-ley-que-favorecian-a-empresas-de-custeres-y-combis-la-republica/> [Consulta: 14 de octubre de 2020].

⁶⁰ Véase diario Gestión (05/10/2020). Disponible en: <https://gestion.pe/peru/proyecto-de-ley-del-congreso-busca-ampliar-permiso-de-combis-en-lima-hasta-por-10-anos-noticia/?ref=gesr> [Consulta: 14 de octubre de 2020].

operadores formales, monitorear la flota vehicular a través de GPS, establecer el pago sin contacto, implementar servicios de transporte especiales, racionalizar la superposición de rutas de la ciudad y el chatarreo de unidades vehiculares infractoras⁶¹. Todas ellas son medidas que, como se ha demostrado a lo largo de este trabajo, han tratado de implementarse desde hace más de diez años.

Como se ha explicado también a lo largo de la presente investigación, históricamente, la creación de la ATU puede considerarse un nuevo intento por parte del Estado Peruano por re-centralizar la gestión del sector y elevar los requisitos para la entrada y permanencia dentro del sistema de transporte urbano de la ciudad similar a lo que autores como Burga et al., (1990) han documentado que ocurrió en las décadas de 1930 y 1950. Por su parte, la creación de dicha entidad estaba destinada a acabar con una de las más visibles problemáticas que afectaba la gestión, regulación y fiscalización de la movilidad urbana de Lima: el exacerbado número de agencias gubernamentales involucradas y la enorme desarticulación que subsistían entre las mismas.

A pesar de que consideramos que su creación es un hito positivo para el reordenamiento del sector, la demora en la implementación de una reforma que —en el contexto actual— se hace más necesaria que nunca y el hecho de que exista la amenaza latente de que esta pueda ser completamente desvirtuada en sus avances desde el Congreso ilustra de manera clara la hipótesis central que ha tratado de sostenerse a lo largo de todo este trabajo: los factores que han venido afectando, y hasta el día de hoy, parecen estar afectando la regulación y fiscalización del transporte de Lima Metropolitana no pueden reducirse exclusivamente al esquema de gobernanza sectorial y territorial de la ciudad sino que también incluyen el juego político establecido entre actores sociales y políticos así como la fortaleza de las agencias encargadas de regularlo.

Aun con toda la evidencia presentada a lo largo de los capítulos que componen esta investigación y sistematizada con el fin de ofrecer sustento a la hipótesis central, resulta importante también destacar las limitaciones y el alcance de los hallazgos encontrados. Quizá sea importante empezar mencionando la calidad y diversidad de las

⁶¹ Diario La República (06/10/2020). Disponible en: <https://larepublica.pe/sociedad/2020/10/06/atu-amplia-por-6-meses-titulos-habilitantes-para-taxis-y-transporte-urbano-convencional/> [Consulta: 14 de octubre de 2020].

fuentes de información utilizadas. En ese sentido, debe destacarse que, durante la fase de recojo de información, existieron dificultades para poder identificar, primero, y acceder, luego, a entrevistas con personas que estuvieran directamente involucradas en la segunda gestión de Luis Castañeda (2007-2011). Lo mismo puede decirse del acceso a entrevistas con personas vinculadas a las empresas de transporte —ya sean empresarios, gerentes y operarios— sobre los cuales queda pendiente profundizar en próximas investigaciones los efectos que produjeron —o no— las medidas que se implementaron durante el período 2007-2014.

Por su parte, estos vacíos trataron de ser cubiertos, en la medida de lo posible, recurriendo a fuentes documentales primarias y secundarias, así como también consultando los datos disponibles en las bases de datos elaboradas por el MEF e INEI. Asimismo, se hizo un esfuerzo por presentar exclusivamente las afirmaciones sobre este período de gestión edil que hayan sido ratificadas por más de una de las fuentes consultadas, sean entrevistados, documentos de gestión, informes o los mismos datos estadísticos expuestos.

A nivel más general, dado que nuestro objetivo central fue identificar los factores que afectaron las funciones de regulación y fiscalización del sistema de transporte urbano, es importante destacar nuevamente que la presente investigación fue concebida como un estudio de alcance exploratorio. Por lo tanto, el interés estuvo centrado en obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo investigaciones futuras, mapear conceptos o variables promisorias para explicar los fenómenos observados y relaciones potenciales entre las mismas. En ese sentido, la presente investigación cuenta con las limitantes de cualquier otro diseño metodológico basado en un estudio de caso, esto quiere decir que los hallazgos se restringen exclusivamente a las hipótesis de investigación específicas formuladas y no podrán generalizarse a nivel teórico ni comprobarse de manera estadística ni probabilística.

Con todas estas limitaciones, la evidencia presentada permite cumplir con el objetivo central de la investigación y dar sustento a la hipótesis general que ha sido presentada líneas arriba. No solo eso, esta también ofrece sustento para confirmar cada uno de los tres objetivos e hipótesis específicas que fueron presentadas en el Capítulo II y que se expondrán a continuación a la luz de la evidencia recogida. Dicho sea de paso,

esta evidencia también ofrece nuevos hallazgos que pueden ser útiles para abrir nuevas líneas de investigación sobre el tema del transporte urbano en Lima Metropolitana.

- En primer lugar, la información recogida y sistematizada a lo largo del Capítulo III y el Capítulo IV, permite determinar que el diseño institucional territorial de la ciudad y del sector de transporte urbano sí influyó en el desarrollo de las funciones de regulación y fiscalización de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el período 2007-2014. En esa línea, la hipótesis de que, durante esos años, el esquema de gobernanza de la ciudad de Lima y del transporte urbano contempló un elevado número de agencias ejecutivas, un amplio nivel de discrecionalidad atribuido a las mismas, recurrentes superposiciones de competencias entre niveles de gobierno y entre las agencias de un mismo nivel gubernamental, así como escasos espacios de coordinación efectivos para las agencias involucradas, puede ser ratificada. La evidencia recogida también permite sustentar la afirmación que las características antes mencionadas del esquema de gobernanza generaron imprevisibilidad en la toma de decisiones del conjunto de entidades gubernamentales involucradas, inestabilidad en el conjunto de vínculos que las mismas establecían entre sí y conflictos entre ellas para el ejercicio de las acciones de regulación y fiscalización llevadas adelante por la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el período 2007-2014.

Sobre este mismo punto, la información recogida ofrece indicios para pensar que los principales efectos que generó el esquema de gobernanza de la ciudad y el sector sobre el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización de la GTU fueron, de un lado, ampliar de manera considerable el universo de actores con capacidad de veto sobre estas tareas y, de otro lado, retrasar la implementación efectiva de dichas tareas. Ambas situaciones terminaron por acotar el alcance territorial de las acciones de fiscalización emprendidas, sostener por cuatro años (2007-2010) la superposición en las autorizaciones de rutas que existían entre Lima y Callao, demorar el diseño y puesta en marcha de los corredores del Metropolitano y los Corredores Complementarios, así como bloquear la extensión de un nuevo modelo de otorgamiento de títulos habilitantes para la prestación del servicio de transporte.

Sorprende también en ese sentido que, instancias del nivel de gobierno nacional — como el MEF, INDECOPI o el mismo Poder Judicial— hayan ejercido un rol tan relevante en bloquear y/o demorar las acciones de fiscalización y regulación que trataron de implementarse en el período 2011-2014 dado que se trata de actores que no se encontraban plenamente identificados dentro del universo de *stakeholders* que la literatura sobre el tema había mapeado previamente.

La información presentada también llama la atención acerca de la relevancia del nivel de gobernanza corporativa la cual, como se mencionó en el Capítulo I, hace referencia a las relaciones establecidas entre cada una de las entidades administrativas particulares que corren a cargo de altos funcionarios designados por el poder ejecutivo o legislativo subnacional (Aguilar, 2014). En esa línea, se registraron episodios de conflictos —sobre todo referidos a la asignación presupuestal— entre las diversas agencias con competencias sobre el sistema de transporte urbano de la ciudad al *interior* mismo de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Esto obliga a prestar mayor atención en futuras investigaciones a los conflictos que pueden surgir al interior de un mismo municipio en el desarrollo de las funciones que tienen asignadas, así como de las limitaciones presupuestales estructurales que enfrentan las agencias municipales de las grandes ciudades del país encargadas de llevarlas a cabo.

- En segundo lugar, la información recogida y sistematizada a lo largo del Capítulo III y el Capítulo IV, permite determinar que los actores políticos ligados a cada gestión edil y los actores sociales vinculados a la política de transporte urbano de Lima sí influyeron efectivamente en el desarrollo de las funciones de regulación y fiscalización de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el período 2007-2014. En esa línea, la hipótesis planteada acerca de que el juego político establecido dentro del sector de transporte urbano de la ciudad de Lima durante el período 2007-2014 involucró principalmente a funcionarios electos de diverso tipo y a las empresas prestadoras del servicio cuyos mecanismos de influencia terminaron por condicionar los resultados de las acciones de fiscalización y regulación, también puede ser ratificada.

Adicionalmente, la evidencia presentada ofrece la oportunidad de matizar y enriquecer también la propuesta de Charles E. Lindblom (1991) el cual enfatizaba que la utilización de los mecanismos de influencia por parte de los actores políticos involucrados en una determinada política pública terminaba por reformular, modificar o desafiar abiertamente los objetivos de este tipo de iniciativas gubernamentales. Lo mencionado en el Capítulo IV ratifica que, efectivamente, muchos de los mecanismos utilizados por las empresas de transporte (sobre todo paros y denuncias ante el Poder Judicial e INDECOPI) influyeron en la demora de la implementación de las acciones de fiscalización destinadas a separar la competencia del Metropolitano y de los Corredores Complementarios o de la convocatoria a los procesos de licitación. De manera similar, los conflictos registrados al interior de la coalición de gobierno de Susana Villarán durante el período 2011-2014, terminaron por retrasar la incorporación importantes cuadros técnicos a la Municipalidad Metropolitana de Lima lo que tampoco coadyuvó a acelerar las medidas de fiscalización y regulación que buscaron implementarse.

Sin embargo, la evidencia también muestra que este tipo de interacciones políticas no siempre dificultan la implementación, sino que también pueden ayudar a impulsar determinadas medidas y, en el caso de la GTU y la reforma del transporte impulsada durante el período 2011-2014, pueden explicar algunos logros conseguidos durante esos años. Nos referimos específicamente al pacto entre la bancada oficialista y de oposición que se gestó durante aquellos años y que permitió la reformulación completa del marco normativo del sector en el ámbito de Lima Metropolitana.

Otro matiz importante que se le puede formular a la propuesta de Lindblom (1991) y que puede extraerse de la información presentada a lo largo de la presente investigación se refiere al rol que vienen ejerciendo los grupos de interés y las empresas privadas dentro de la formulación de políticas públicas dentro del contexto peruano. Como se señaló en el Capítulo I, el modelo propuesto por el autor, al estar basado en la experiencia de países como Estados Unidos, otorga mucha relevancia a ambos tipos de actores en la definición de los resultados de las políticas públicas. Sin embargo, el análisis del desempeño de las funciones de regulación y fiscalización de la GTU para el período 2007-2014, muestra que, para

el caso de los grupos de interés, su rol es mucho más relegado de lo que señala la teoría.

En el caso de las empresas de transporte —aunque su influencia es tangible y ha tenido efectos concretos y perniciosos sobre el sistema de transporte de la ciudad—, estas no constituyen los actores todopoderosos que autores como Lindblom (1991) o el mismo Burga et al. (1990) señalan. Muestra de ello es que, con todas las *enormes* limitaciones que presentaba la GTU y la coalición de gobierno de Susana Villarán, durante su gestión se pudieron poner en marcha acciones que realmente afectaran sus intereses: la firma de los contratos para la puesta en marcha de los Corredores Complementarios y el retiro de la competencia de los mismos. Otra muestra del mismo fenómeno lo constituyen los mecanismos utilizados por las empresas de transporte para poder influir. Estos abarcaron movilizaciones colectivas que rápidamente perdieron convocatoria, acciones legales aisladas y emprendidas por las empresas por separado y la revocatoria, quizá el instrumento que mayor grado de organización requirió.

Ambos hechos nos hablan de la debilidad generalizada de las organizaciones de lo que comúnmente se denomina “sociedad civil” para el caso peruano, así como también de la dificultad para articular intereses y acciones colectivas en medio de un contexto de generalizada informalidad. Asimismo, esto nos lleva a pensar que el carácter incompleto de las medidas adoptadas durante el período 2011-2014 y la nula continuidad que tuvieron en posteriores años pueden explicarse, en gran medida, por la incapacidad de la coalición de esa gestión de poder poner en marcha oportunamente sus medidas —muchas de las cuales fueron retrasadas por los factores identificados y puestas en marcha en el último año— y de ganarse un mínimo de apoyo popular que les permitiera continuar por un período más.

Para concluir con este punto, lo presentado a lo largo del Capítulo IV también revela la existencia de un tipo de actor dentro del universo de *stakeholders* que rodean las políticas de transporte urbano de la ciudad que no había sido considerado ni en el marco teórico propuesto por Lindblom (1991) ni por algunos de los autores que han escrito acerca de las políticas del sector en la ciudad para el caso peruano (Bielich, 2009b, 2009a; Burga et al., 1990; Sánchez-León, 1978). Nos referimos en este caso a los organismos multilaterales que, sin llegar a constituir aun actores

indispensables dentro del sistema de transporte urbano, influyeron en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización aumentando momentáneamente las capacidades de la GTU.

- En tercer lugar, la información recogida y sistematizada a lo largo del Capítulo III y el Capítulo IV, permite determinar que la disponibilidad de recursos técnico-administrativos de la GTU sí influyó en el desarrollo de sus funciones de regulación y fiscalización durante el período 2007-2014. En ese sentido, puede confirmarse la hipótesis planteada acerca de que la fortaleza de esta agencia durante el período 2007-2014 estuvo restringida debido a la poca disponibilidad de medios de financiamiento, la ausencia de mecanismos de captación y capacitación de recursos humanos. Como se vio a lo largo del Capítulo IV, esta situación limitó el tipo de acciones de regulación y fiscalización que pudieron ser priorizadas, así como el alcance y la eficacia con la que estas pudieron ser puestas en marcha en la práctica a pesar de que se registran mejoras durante la gestión de Susana Villarán.

Sobre este punto, la información presentada a lo largo del Capítulo IV presenta evidencia adicional que señala que -aunque existan medidas destinadas a dotar de mayor continuidad a sus cargos directivos, mejorar el nivel y la cantidad de los funcionarios contratados así como procedimientos destinados a combatir la corrupción- las limitadas fuentes de financiamiento, el nivel salarial, la estabilidad laboral y la sobrecarga de tareas a las que están expuestas este tipo de agencias de línea, y sobre las que puede hacerse muy poco desde la misma Municipalidad para cambiarlas, limitan severamente la continuidad de cualquier intento de mejora de los recursos con los que cuentan gerencias como la GTU. Esto se ve agravado si se tiene en cuenta la casi completa inexistencia de insumos físicos e infraestructurales que ofrezcan las condiciones necesarias para ejercer la función de fiscalización: grúas, vehículos, cámaras, sanitarios portátiles, papel (!), oficinas que tengan el espacio suficiente para archivar expedientes y que, por cierto, no pongan en peligro a sus propios funcionarios cuando están desempeñando sus tareas.

- Finalmente, teniendo siempre en cuenta las limitaciones -señaladas anteriormente- que aporta un estudio de caso a la producción de teoría, puede hacerse también el esfuerzo de pensar a un nivel más amplio la manera en la que este trabajo aporta a la construcción de una agenda de investigación sobre el Estado en el Perú. En esa

línea, cabe destacar que una línea importante de la literatura que busca conceptualizar y/o medir la fortaleza de las agencias estatales en base a la calidad de los recursos humanos y técnico-administrativos de sus agencias puede estar dejando de lado otros factores que tienen repercusiones directas acerca de la eficacia que puede llegar a tener las iniciativas gubernamentales que tratan de ser implementadas sobre el territorio. Este tipo de aproximaciones pueden llevarnos a pensar que el éxito de una reforma depende principalmente de la voluntad política de las autoridades electas y de las habilidades técnicas disponibles para diseñar soluciones viables a los problemas públicos existentes (Bersch, Praça, & Taylor, 2017; Fukuyama, 2004; Geddes, 1990; Skocpol, 2007).

No obstante, el presente trabajo presenta evidencia que demuestra que, más allá del diseño de las políticas públicas, el proceso de implementación presenta desafíos que trascienden las variables antes mencionadas, sin negar que estas puedan ser también relevantes. En ese sentido, se ha tratado de mostrar que, aun cuando se registra un mayor involucramiento del Estado sobre el sistema de transporte urbano —el cual puede rastrearse desde la gestión de Alberto Andrade hasta la reciente creación de la ATU— y la voluntad política por imponer cierto orden, así como la intención por mejorar la capacidad y autonomía institucional de las agencias encargadas de regularlo existen otros factores que pueden llegar a retrasar, vetar y limitar el alcance de las medidas que tratan de ponerse en marcha.

Solo resta destacar lo evidente: las falencias del Estado Peruano no solo pueden reducirse a su ausencia o falta de llegada sobre amplias partes del territorio, lo que - sin duda- constituye un problema grave. En esa línea, este caso de estudio aporta evidencia que nos lleva a pensar que incluso en zonas urbanas, donde proliferan las instancias (nacionales y subnacionales) encargadas de regular una determinada actividad económica, su intervención puede ser desordenada y, aún más, sus recursos pueden permitirles concentrarse en determinado tipo de funciones o espacios de la ciudad dejando a grandes segmentos de la ciudadanía al amparo del “sálvese quien pueda”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 11–36.
- Atlantic Council. (2014). *Urbanization in Latin America*. Washington, DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2016). *Transporte urbano y pobreza: Efectos de los Sistemas de Transporte Rápido apoyados por el BID en la movilidad y el acceso para los pobres en Cali y Lima*. Washington, DC.
- Bersch, K., Praça, S., & Taylor, M. M. (2017). Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: Mapping the archipelago of excellence in Brazil. In A. Kohli, D. J. Yashar, & M. A. Centeno (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 157–183). <https://doi.org/DOI:10.1017/CBO9781316665657.007>
- Bielich, C. (2009a). *La guerra del centavo. Una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana*. Lima.
- Bielich, C. (2009b). Perdido en el espacio (vial): El Estado en el tránsito y transporte de Lima Metropolitana. In M. Tanaka (Ed.), *El Estado, viejo desconocido. Visiones del Estado en el Perú* (pp. 115–176). Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Burga, C., Butler, S., Carrasco, V., Cossi, A., De Soto, H., Gherzi, E., ... Uzzell, D. (1990). *El transporte urbano de pasajeros en Lima*. Lima: Instituto de Libertad y Democracia.
- Chamorro, M. (2010). *El transporte en las ciudades del Perú*. Lima: Mesa Redonda.
- Ciudad Nuestra. (2010). *Evaluación de la gestión metropolitana de Lima 2009*. Lima.
- Contraloría General de la República. (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - Contraloría General de la República - Sociedad Alemana de Cooperación Internacional.
- Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú. Una agenda de investigación*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- De Soto, H. (1987). *El otro sendero*. Lima: Instituto de Libertad y Democracia.
- Defensoría del Pueblo. (2008). *Informe Defensorial N°137. Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un desafío a la defensa de la Vida*. Lima.
- Figuerola, O. (2005). Transporte urbano y globalización: Políticas y efectos en América Latina. *EURE*, Vol. 31, pp. 41–53. scielocl.
- Fukuyama, F. (2004). *La Construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el s. XXI*. Buenos Aires: Ediciones B.
- Geddes, B. (1990). Building “State” Autonomy in Brazil, 1930-1964. *Comparative Politics*, 22(2), 217–235.
- Giraudy, A. (2012). Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and Weak States. *Revista de Ciencia Política*, 32(3).
- Glave, M. (2016). *Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos

- Grin, E. J., Hernández, J., & Abruzio, F. L. (2017). Introducción: Gobernanza y descentralización en las ciudades latinoamericanas. In E. J. Grin, J. Hernández, & F. L. Abruzio (Eds.), *El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en las Metrópolis de América Latina*. (pp. 9–34). Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - Universidad Autónoma de Chile.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014a). *Metodología de la investigación*. Ciudad de México: MacGraw Hill Education.
- Hernández, R., Fernández, C., & Pilar Baptista. (2014b). El estudio de caso. In *Metodología de la Investigación. Centro de Recursos en Línea*. Ciudad de México: MacGraw Hill Education.
- Infogob - Jurado Nacional de Elecciones. (2017). [base de datos en línea]. Disponible en : <https://infogob.jne.gob.pe/basedatos>
- Instituto Metropolitano Protransporte. (2011). *Informe situacional al 28 de enero del 2011*. Lima.
- Instituto Metropolitano Protransporte. (2014). *Informe de rendición de cuentas de la Presidencia del Instituto Metropolitano Protransporte de Lima, 2011-2014*. Lima.
- Jorquera, D. (2011). *Gobernanza para el desarrollo local* (No. 95). Santiago de Chile.
- Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México, D. F.: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (2011). *Primer año de gestión. Susana Villarán alcaldesa de Lima. Balance primeras acciones, enero-diciembre 2011*. Lima.
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (2014). *Lima lo hizo: Informe de gestión 2011-2014*. Lima.
- Muñoz, P. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: Asociación de Servicios Educativos Rurales.
- Natera, A. (2005). La gobernanza como modo emergente de gobierno y de gestión pública. *GAPP*, (33–34).
- Portes, A. (2010). The informal economy. In *Economic sociology* (pp. 130–161). New Jersey: Princeton University Press.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*. Washington, DC.
- Sánchez-León, A. (1978). *¿Paradero final? El Transporte público en Lima Metropolitana*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Skocpol, T. (2007). El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual. In C. H. Acuña (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el Debate de Ayer para Fortalecer el Actual* (pp. 169–202). Buenos Aires: Jefatura de Ministros de la Nación - Proyecto de Modernización del Estado.
- Soifer, H. (2015). *State building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soifer, H., & vom Hau, M. (2008). Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power. *Studies in Comparative International Development*, 43(3), 219. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9030-z>
- Zavala, F. (1995). La privatización del servicio de transporte urbano en Lima Metropolitana. In G. Ortiz de Zevallos & G. Alvarez (Eds.), *La Implementación de Políticas Públicas en el Perú* (pp. 116–129). Lima: Apoyo.



ANEXOS

ANEXO 1: CUESTIONARIOS UTILIZADOS CON LOS ENTREVISTADOS

Tabla 9

Cuestionario de entrevista semiestructurada aplicado a funcionarios de la de la Municipalidad Metropolitana de Lima

Objetivos de la investigación	Cuestionario para la guía de entrevista
<p>OBJETIVO 1: Determinar la influencia del diseño institucional de la ciudad de Lima en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización de la GTU durante el período 2008-2014</p>	<p>De acuerdo a su experiencia ¿Qué autoridades contaban con competencia formal para intervenir en el sector transporte urbano de Lima? ¿Cuáles tuvieron mayor influencia de facto en el desarrollo de las funciones y procedimientos administrativos vinculados a la regulación y fiscalización (producción normativa, otorgamiento de concesiones y fiscalización)?</p> <p>¿Cuál fue el tipo de injerencia que adoptaron esas autoridades en las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y de fiscalización de la GTU? ¿De qué manera las ejercieron esa injerencia? ¿Por qué cree que optaron por ese camino?</p> <p>Durante el tiempo que usted trabajó en la Municipalidad ¿Se realizó algún mecanismo o alguna adaptación o modificación -formal o informal- al diseño organizacional de la Municipalidad con el fin de facilitar el trabajo de producción normativa, otorgamiento de licencias, concesiones y permisos y de fiscalización y control? ¿Cuáles fueron? ¿Por qué se implementaron? ¿Cómo modificaron la división del trabajo al interior de la GTU?</p> <p>¿Podría narrarme usted los casos de conflicto y/o cooperación que tuvo la Municipalidad de Lima con otras autoridades (gubernamentales, subnacionales y nacionales) durante el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control?</p> <p>¿Cómo se coordinaba el trabajo de fiscalización y regulación con otras instancias (municipalidades distritales, ¿Gobierno Regional del Callao, otras agencias de la Municipalidad de Lima) con el fin de llevar a cabo sus funciones? ¿Se forjaron alianzas estratégicas -tácitas o explícitas- con alguna de estas instancias?</p>
<p>OBJETIVO 2.1: Determinar influencia de los actores políticos ligados a cada gestión edil en el desarrollo de las funciones de regulación y fiscalización de la GTU durante el período 2008-</p>	<p>De acuerdo a su experiencia ¿Qué personas o actores políticos tomaron decisiones o influyeron -ya sea apoyando u oponiéndose- en la definición y/o implementación de la política de transporte urbano de la Municipalidad de Lima? ¿De qué manera influyeron en el proceso? ¿Qué cargos ocupaban?</p> <p>¿En razón de qué motivos cree usted que fueron influyentes (su conocimiento, sus redes, su legitimidad, etc.) por qué cree que mostraron el nivel de apoyo u oposición que presentaron? ¿Qué tipo de mecanismos utilizaron para influir?</p> <p>¿Tiene conocimiento de algún actor que haya vetado algún tipo de decisión ya sea abiertamente o simplemente desobedeciéndola?</p> <p>Podría usted identificar las prioridades de la política de transporte de la gestión ¿Qué tipo de medidas se propusieron desde la Municipalidad hacia el transporte masivo regular, hacia el transporte privado y hacia modalidades alternativas de transporte? ¿De qué manera cree que estas medidas influyeron en el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU?</p>

2014

OBJETIVO

2.2:

Determinar la influencia de los actores sociales (las empresas de transporte urbano y grupos de interés) en el desarrollo de las funciones de regulación y fiscalización de la GTU durante el período 2008-2014

¿Se implementó algún tipo de mecanismo de negociación con los actores que iban a ser más afectados por la política de transporte? ¿Qué otras estrategias se plantearon desde la Alcaldía y la GTU para poder implementar las funciones, acciones y productos seleccionadas para la política de transporte?

¿Qué tipo de acciones, procesos y productos con respecto al transporte tuvieron mayor asignación presupuestal por parte de las autoridades elegidas durante el período que usted trabajó allí? ¿De qué manera cree que esto afectó el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU?

¿En qué tipo de acciones, procesos y productos con respecto al transporte se concentró la carga laboral de la GTU durante el período que usted trabajó allí? ¿Qué sub-gerencias recibieron mayor atención durante el período que usted trabajó ahí? ¿Qué tareas específicas se le encomendó a la GTU para apoyar las políticas de transporte?

¿Se implementó algún tipo de mecanismo de monitoreo para supervisar el cumplimiento de las tareas priorizadas?

De acuerdo a su experiencia ¿Con qué actores dentro del Concejo se forjaron alianzas -formales e informales-; con cuáles se desarrollaron procesos de negociación; y con cuáles hubo una confrontación abierta? ¿De qué manera considera que estas dinámicas afectaron el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU?

De acuerdo a su experiencia ¿Qué actores sociales o económicos (grupos de interés, ONGs, organizaciones de usuarios, organizaciones profesionales, estudios de abogados, organismos multilaterales, etc.) influyeron -ya sea apoyando u oponiéndose- en la definición y/o implementación de la política de transporte urbano de la Municipalidad de Lima? ¿De qué manera influyeron en el proceso? ¿A qué organización pertenecían?

¿En razón de qué motivos cree usted que fueron influyentes (su conocimiento, sus redes, su legitimidad, etc.) por qué cree que mostraron el nivel de apoyo u oposición que presentaron?

¿Tiene conocimiento de algún actor que haya vetado algún tipo de decisión ya sea abiertamente o simplemente desobedeciéndola?

De acuerdo a su experiencia ¿Con qué empresas se forjaron alianzas -formales e informales-; con cuáles se desarrollaron procesos de negociación; y con cuáles hubo una confrontación abierta? ¿Con qué otros actores sociales o internacionales se forjaron alianzas -formales e informales-; con cuáles se desarrollaron procesos de negociación; y con cuáles hubo una confrontación abierta? ¿De qué forma considera que estas dinámicas afectaron el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU?

¿Qué tan heterogéneas eran las empresas de transporte en cuanto a su nivel de informalidad? ¿De qué manera cree que ese nivel de informalidad influyó en las acciones de fiscalización y regulación que ustedes buscaban implementar? ¿Considera que en algún momento se llegó a modificar el status quo que existía con respecto a estas?

¿Qué funciones y tareas de la GTU pudieron tener continuidad durante el período que se desempeñó ahí y cuáles no? ¿Por qué? ¿Considera que durante el período que trabajó en la GTU hubo alguna clase de presión política que afectara el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU? ¿Qué se hizo en ese caso?

Narre usted los casos de conflicto y cooperación que se dieron entre las diversas agencias de la Municipalidad para el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU

Durante su experiencia en la GTU ¿Se llevaron a cabo acciones que llegarán a afectar los intereses de determinados actores sociales (sobre todo de las empresas de transportistas)?

¿Tiene algún hito o caso emblemático que narrar?

¿Cuáles fueron los cargos que mantuvieron mayor continuidad durante el tiempo que usted trabajó allí? ¿Por qué? ¿De qué manera considera que esto influyó en el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU?

OBJETIVO

<p>3:Determinar la influencia de los recursos y procesos administrativos y de las formas de gestión de la GTU en el desarrollo de sus funciones de regulación y fiscalización durante el período 2008-2014</p>	<p>Durante su experiencia en la GTU ¿De qué manera se designaron los cargos de confianza en su agencia u otras? ¿Qué perfil tenían estas personas? ¿De dónde conocían a las autoridades que los nombraron? ¿Provenían específicamente de otra agencia o de algún sector? ¿Tenían algún tipo de vinculación con alguna organización política, sindicato, gremio, etc.?</p> <p>Durante su experiencia en la GTU ¿De qué manera se designaron los cargos operativos en su agencia u otras? ¿Qué perfil tenían estas personas? ¿Provenían específicamente de otra agencia o de algún sector? ¿Tenían algún tipo de vinculación con alguna organización política, sindicato, gremio, etc.?</p> <p>¿Qué medidas se tomaron para prevenir el soborno y la corrupción en la GTU?</p> <p>De acuerdo a su experiencia ¿Cree que la asignación presupuestal asignada a la GTU facilitaba o dificultaba el desarrollo de las tareas y acciones prioritarias que se le había encargado? ¿Qué tareas específicamente? ¿Alguna vinculada al desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU ¿Qué tan flexible era el proceso de asignación presupuestal para conseguir fuentes extraordinarias de financiamiento?</p> <p>¿De qué manera la disponibilidad de recursos físicos (depósitos, cámaras, camionetas, etc.) influyó en los productos, funciones y tareas de fiscalización y regulación que produjo la GTU? ¿Qué medidas se tomaron con el fin de mejorar o aprovechar mejor los recursos físicos con los que contaba la GTU para realizar las funciones de fiscalización y regulación?</p> <p>¿Qué tipo de regímenes laborales existían dentro de la GTU y cómo están distribuidos dentro de las sub-gerencias de la agencia? ¿De qué manera considera que esta situación influyó en el correcto desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU?</p> <p>¿Cuál fue el nivel de capacitación del personal de la GTU? ¿Qué porcentaje del personal de la agencia tenía formación superior básica? ¿De qué carreras e instituciones superiores provenían? (¿Qué porcentaje contaba con formación en gestión pública? ¿Qué porcentaje representaba el personal con formación técnica especializada?) ¿De qué manera se encontraba distribuido este personal a través de las diversas agencias? ¿De qué manera que esta situación afectó el desarrollo de funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU?</p> <p>¿Cómo cree que influyó el nivel de capacitación de los funcionarios y sus regímenes laborales en la manera en las que las diferentes subgerencias implementaron las tareas de regulación y fiscalización? ¿De qué manera cree que esto influyó en la capacidad de implementar cambios en la agencia?</p> <p>¿Durante el período que trabajó en la GTU se tomó alguna medida para mejorar los recursos humanos de la GTU (salarios, capacitación, estabilidad laboral)?</p> <p>¿De dónde se captaba a su personal más especializado? ¿Hay alguna agencia de la que provengan los funcionarios de la agencia? ¿Se llegaron a establecer alianzas estratégicas con otras instituciones o algún tipo de programa de capacitación de los funcionarios?</p>
---	---

Tabla 10

Cuestionario de entrevista semiestructurada aplicado a regidores del Concejo Metropolitano

Objetivos de la investigación	Cuestionario para la guía de entrevista
<p>OBJETIVO 1: Determinar la influencia del diseño institucional de la ciudad de Lima en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización de la GTU durante el período 2008-2014</p>	<p>Durante su experiencia en el Municipio ¿Qué autoridades nacionales o subnacionales contaban con competencia formal dentro del sistema de transporte urbano de Lima? ¿Cuáles tuvieron mayor injerencia en la producción y en la implementación de la normativa vinculada a la regulación y fiscalización del transporte? ¿Cuál fue el tipo de injerencia que tuvieron en las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU? ¿De qué manera ejercieron esa injerencia? ¿Por qué cree usted que adoptaron ese rol? ¿Podría usted narrar los casos de conflicto y/o cooperación que tuvo la Municipalidad o el Concejo Metropolitano con otras autoridades a la hora de aprobar e implementar la normativa vinculada a la regulación y fiscalización del transporte en Lima? ¿Recuerda usted algún la existencia de algún mecanismo de diálogo y/o colaboración entre las diversas autoridades con injerencia en el sector transporte y el Concejo Metropolitano o la misma Municipalidad? ¿Durante su experiencia se realizaron propuestas de reforma en la organización y las funciones de la Municipalidad y de la GTU con el fin de facilitar las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU? ¿Qué problemas buscaban resolverse estas reformas? En caso afirmativo ¿Cuál opción de reforma se tomó? ¿Por qué cree que se optó por ese camino? De acuerdo a su experiencia ¿Qué personas o actores políticos tomaron decisiones o influyeron -ya sea apoyando u oponiéndose- en la definición y/o implementación de la política de transporte urbano de la Municipalidad de Lima? ¿De qué manera influyeron en el proceso? ¿Qué cargos ocupaban? ¿Qué me puede decir de la trayectoria laboral anterior de estos actores? ¿En razón de qué motivos cree usted que fueron influyentes (su conocimiento, sus redes, su legitimidad, etc.) por qué cree que mostraron el nivel de apoyo u oposición que presentaron? ¿Qué tipo de mecanismos y estrategias se utilizaron desde el Concejo Metropolitano y desde la misma burocracia de la Municipalidad para influir en el proceso de definición e implementación de la política de transporte urbano, sobre todo, en las funciones referidas a producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU?</p>
<p>OBJETIVO 2.1: Determinar influencia de los actores políticos ligados a cada gestión edil en el desarrollo de las funciones de regulación y fiscalización de la GTU durante el período 2008-2014</p>	<p>¿Tiene conocimiento de algún actor que haya vetado algún tipo de decisión ya sea abiertamente o simplemente desobedeciéndola? ¿Podría usted identificar las prioridades de la política de transporte de la gestión? ¿Qué tipo de medidas se propusieron con respecto al transporte masivo, al transporte privado y a modalidades alternativas de transporte? ¿De qué manera cree que estas medidas modificaron el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU? ¿Cómo se planteó financiar estas medidas? ¿Cómo se planteó reorganizar la Municipalidad para lograr esas prioridades? En su opinión ¿En qué medida las prioridades de la gestión implicaban algún cambio con respecto a las de la anterior? Con respecto a la GTU ¿Qué rol se le asignó cumplir dentro de la nueva política de transporte? ¿Implicaba un cambio con respecto al período anterior? ¿De qué manera considera que este nuevo rol afectó el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU? ¿Qué circunstancias motivaron estas reformas? ¿Qué coyuntura o qué factores facilitaron que las reformas entraran en agenda y obligara a su implementación? En la implementación de estas medidas ¿Cuáles presentaron mayores problemas, resistencia y/o escrutinio dentro del Concejo y de la misma Municipalidad? ¿Por qué? ¿Qué tipo de estrategias e incentivos se plantearon desde la Alcaldía y la GTU para poder implementar las funciones, acciones y productos seleccionadas para la política de transporte? ¿Cómo evalúa la efectividad de estos mecanismos de implementación utilizados? ¿Qué tipo de acciones, procesos y productos con respecto al transporte tuvieron mayor</p>

asignación presupuestal por parte de las autoridades elegidas durante el período que usted trabajó allí? ¿Considera que esta asignación presupuestal mejoraba o disminuía el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU?

¿Podría narrar los casos de colaboración y antagonismo que se estableció entre la bancada oficialista y la oposición; la oposición y la Alcaldía; la bancada oficialista y la Alcaldía en los asuntos vinculados a la regulación del transporte urbano en Lima? ¿En esa línea podría identificar los asuntos en los que se establecieron alianzas -formales e informales- establecidas, procesos de negociación y procesos de confrontación? ¿De qué manera que estas dinámicas afectaron el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU?

A través de una línea de tiempo ¿Podría identificar los momentos durante el proceso de implementación de la política municipal de transporte en los que la Alcaldía pudo imponer sus objetivos, en los que tuvo que llegar a propuestas negociadas y en los que tuvo que ceder ante la presión externa en los asuntos vinculados a la regulación del transporte urbano en Lima? ¿De qué manera considera que estas dinámicas afectaron el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU?

De acuerdo a su experiencia ¿Qué actores sociales o económicos (grupos de interés, ONGs, organizaciones de usuarios, organizaciones profesionales, estudios de abogados, organismos multilaterales, etc.) influyeron -ya sea apoyando u oponiéndose- en la definición y/o implementación de la política de transporte urbano de la Municipalidad de Lima? ¿De qué manera influyeron en el proceso? ¿A qué organización pertenecían?

¿En razón de qué motivos cree usted que fueron influyentes (su conocimiento, sus redes, su legitimidad, etc.) por qué cree que mostraron el nivel de apoyo u oposición que presentaron?

OBJETIVO

2.2:

Determinar la influencia de los actores sociales (las empresas de transporte urbano y grupos de interés) en el desarrollo de las funciones de regulación y fiscalización de la GTU durante el período 2008-2014

¿Tiene conocimiento de algún actor que haya vetado algún tipo de decisión ya sea abiertamente o simplemente desobedeciéndola?

¿Qué tipo de mecanismos y estrategias utilizaron estas organizaciones, empresas y grupos de interés para influir en el proceso de definición e implementación de la política de transporte urbano (huelgas, demandas judiciales, lobby, alianzas, etc.)?

De acuerdo a su experiencia ¿Con qué tipo de empresas de transporte se forjaron alianzas -formales e informales? ¿Con cuáles se desarrollaron procesos de negociación? ¿Con cuáles hubo una confrontación abierta? ¿Con qué otros actores sociales nacionales o internacionales se forjaron alianzas -formales e informales-; con cuáles se desarrollaron procesos de negociación; y con cuáles hubo una confrontación abierta? ¿De qué manera considera que estas dinámicas afectaron el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU?

¿Llegó a enterarse del caso de una estrecha colaboración entre alguna bancada o regidor y alguna empresa de transporte urbano?

A través de una línea de tiempo ¿Podría identificar los momentos durante el proceso de implementación de la política municipal de transporte en los que la Alcaldía pudo imponer sus objetivos, en los que tuvo que llegar a propuestas negociadas y en los que tuvo que ceder ante la presión de actores externos en los asuntos vinculados a la regulación del transporte urbano en Lima? ¿De qué manera considera que estas dinámicas afectaron el desarrollo de las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU?

¿Considera que en algún momento se llegó a modificar el status quo que existía con respecto al nivel de control que se tenía sobre las empresas de transporte urbano?

¿Recuerda usted el interés por parte de los regidores o de los funcionarios de la misma Municipalidad por cambiar o modificar de alguna manera la manera en la que se venían desarrollando las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU? ¿Qué ocurrió en esa situación?

OBJETIVO

3:

Determinar la influencia de los recursos y procesos administrativos y de las formas

¿Considera usted que durante la gestión se llevaron a cabo acciones que llegarán a afectar los intereses de determinados actores sociales (sobre todo de las empresas de transportistas)? ¿Tiene algún hito o caso emblemático que narrar?

de gestión de la GTU en el desarrollo de sus funciones de regulación y fiscalización durante el período 2008-2014

Durante su experiencia ¿De qué manera se designaron los cargos de confianza en su agencia u otras? ¿Qué perfil tenían estas personas? ¿De dónde conocían a las autoridades que los nombraron? ¿Provenían específicamente de otra agencia o de algún sector? ¿Tenían algún tipo de vinculación con alguna organización política, sindicato, gremio, etc.?

Durante su experiencia en la GTU ¿De qué manera se designaron los cargos operativos en su agencia u otras? ¿Qué perfil tenían estas personas? ¿Provenían específicamente de otra agencia o de algún sector? ¿Tenían algún tipo de vinculación con alguna organización política, sindicato, gremio, etc.?

¿Qué medidas se tomaron para prevenir el soborno y la corrupción en la GTU?

De acuerdo a su experiencia ¿Cree que la asignación presupuestal de la GTU facilitaba el desarrollo de las tareas y acciones prioritarias que se les habían encargado? ¿Qué tan flexible era el proceso de asignación presupuestal para conseguir fuentes extraordinarias de financiamiento?

¿Qué medidas conoce que se tomaron con el fin de mejorar o aprovechar mejor los recursos físicos con los que contaba la GTU para realizar las funciones de fiscalización y regulación?

¿Qué tipo de regímenes laborales existían dentro de la GTU y cómo están distribuidos dentro de las sub-gerencias de la agencia?

¿Cuál fue el nivel de capacitación del personal de la GTU? ¿Qué porcentaje del personal de la agencia tenía formación superior básica? ¿De qué carreras e instituciones superiores provenían? ¿De qué manera se encontraba distribuido este personal a través de las diversas agencias?

¿Cómo cree que influyó el nivel de capacitación de los funcionarios y sus regímenes laborales en la manera en las que las diferentes subgerencias implementaron las tareas de regulación y fiscalización? ¿De qué manera cree que esto influyó en la capacidad de implementar cambios en la agencia?

¿Durante el período que trabajó en la GTU se tomó alguna medida para mejorar los recursos humanos de la GTU (salarios, capacitación, estabilidad laboral)?

¿De dónde se captaba a su personal más especializado? ¿Hay alguna agencia de la que provengan los funcionarios de la agencia? ¿Se llegaron a establecer alianzas estratégicas con otras instituciones o algún tipo de programa de capacitación de los funcionarios?

Tabla 11

Cuestionario de entrevista semiestructurada aplicado a transportistas (choferes y gerentes)

Objetivos de la investigación	Cuestionario para la guía de entrevista
OBJETIVO 1: Determinar la influencia del diseño institucional de la ciudad	Según su experiencia ¿Cuáles son las autoridades nacionales o subnacionales encargadas de regular el transporte? ¿Con cuáles han tenido mayor contacto durante la última década? ¿Quiénes ha establecido para usted la normativa más importante para cumplir, quiénes han definido el otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control? ¿Por qué lo considera así?

de Lima en el desempeño de las funciones de regulación y fiscalización de la GTU durante el período 2008-2014

OBJETIVO

2.1:

Determinar influencia de los actores políticos ligados a cada gestión edil en el desarrollo de las funciones de regulación y fiscalización de la GTU durante el período 2008-2014

¿Qué tipo de contacto ha mantenido con estas autoridades? ¿Para qué asuntos se ha vinculado con ellas? ¿Durante estos años ha tenido que lidiar más de una autoridad para los asuntos otorgamiento de concesiones, permisos y licencias, fiscalización y control y para adecuarse al cumplimiento de nueva normativa?

¿Recuerda o identifica usted algún actor político (regidor, dirigente, miembro de algún partido) vinculado a los transportistas o a alguna organización que haya actuado en defensa de sus intereses durante los últimos años? ¿Quizá sepa de alguien que tenía influencia en la promulgación de normativa, el otorgamiento de concesiones, licencias, permisos, fiscalización y control dentro de la Municipalidad? En caso afirmativo ¿En qué casos recuerda que intervino?

¿Qué diferencias podría usted identificar entre la regulación y la fiscalización durante la gestión de Castañeda (2008-2011) y la de Villarán (2011-2014)? ¿Qué tipo de medidas se tomaron frente a ustedes, los transportistas?

Específicamente ¿Considera que cambió la forma en la que la GTU se vinculaba con ustedes?

¿Qué tipo de acciones realizaron ambas gestiones para poder llevar adelante estas medidas? Por favor, describa como se llevaron a cabo estas medidas ¿Los incluyeron en mesas de negociación, les ofrecieron facilidades para el cumplimiento de las mismas o les ofrecieron acciones compensatorias? ¿Cómo evalúa la efectividad de estas acciones?

¿Podría describirme el tipo de vínculo laboral que tiene con su empresa? ¿Qué grado de control tiene la misma sobre sus rutinas y la forma en la que usted presta el servicio de transporte?

De acuerdo a su experiencia ¿Qué posición tomó su empresa y usted mismo frente a las políticas de transporte urbano que se desarrollaron durante ambas gestiones? ¿Considera que apoyaron o se opusieron a ella? ¿Por qué razones?

¿A través de qué mecanismos buscaron apoyar u oponerse a la política de transporte de ambas gestiones (se financió a algún político, alguna campaña, se realizaron paros, etc.)?

¿Considera que alguna otra empresa de transporte tuvo injerencia en el diseño y la implementación de la política de transporte de Lima? ¿Considera que el nivel de injerencia de estas empresas fue mayor o menor que al de su organización? ¿Por qué?

¿De qué manera usted o su empresa se han relacionado con otras empresas de transporte? En general ¿Qué tipo de acciones han tomado frente a ellas: han formado algún gremio, sindicato de trabajadores, se han fusionado para recibir capital?

Más allá de su empresa ¿Con qué tipo de empresas de transporte considera usted que la Municipalidad estableció alianzas -formales e informales-; con cuáles se desarrollaron procesos de negociación; y con cuáles hubo una confrontación abierta? ¿De qué manera considera que esa situación afectó la severidad con la que se aplicaron las normas, el otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y la manera en la que se llevó a cabo la fiscalización y control realizadas por la GTU?

Haciendo un recuento de los últimos años ¿Podría identificar los momentos durante el proceso de implementación de la política municipal de transporte en los que la Alcaldía pudo imponer sus objetivos, en los que negoció con los transportistas y en los que tuvo que ceder ante ustedes?

¿Considera que en algún momento se llegó a modificar las condiciones en la que usted y las demás empresas de transporte trabajaban? ¿Considera que durante los últimos algo ha cambiado en el sector (hay más competencia, hay más regulación, hay mayor control por parte de las empresas, etc.)?

OBJETIVO

3:

Determinar la influencia de los recursos y

¿Recuerda usted algún intento por parte de alguna empresa por cambiar o modificar de alguna manera la manera en la que se venían desarrollando las funciones de producción normativa, otorgamiento de concesiones, licencias y permisos y fiscalización y control realizadas por la GTU? ¿A través de qué mecanismos buscaban lograr esos objetivos? ¿Qué ocurrió en esa situación?

procesos administrativos y de las formas de gestión de la GTU en el desarrollo de sus funciones de regulación y fiscalización durante el período 2008-2014	<p>¿Considera usted que durante la gestión se llevaron a cabo acciones que llegarán a afectar los intereses de las empresas de transporte? ¿Tiene algún hito o caso emblemático que narrar?</p> <p>¿Qué tipo de medidas regulatorias y de fiscalización realizadas por la Municipalidad hacia ustedes considera que han podido mantener mayor continuidad durante estos años? Con respecto al otorgamiento de concesiones, licencias y permisos así como con respecto a los procesos de fiscalización que llevaba adelante la Municipalidad ¿Considera que se endurecieron o flexibilizaron en el tiempo? ¿Por qué?</p> <p>Dentro de su experiencia ¿Conoce el caso de colaboración entre alguna empresa y la Municipalidad?</p>
--	--

Tabla 12

Cuestionario de entrevista semiestructurada aplicado a funcionarios, regidores y transportistas (choferes y gerentes)

Producción normativa
<p>Con respecto a la normativa aprobada durante la gestión ¿Cuáles fueron las normas más importante promulgadas? ¿Qué tipo de cambios implicaban las nuevas normas con respecto a la regulación anterior? ¿Estas implicaban un mayor grado de flexibilización o endurecimiento de la regulación existente? ¿la regulación priorizaba la utilización de mecanismos disuasivo-punitivos o de observancia?</p> <p>¿Qué status legal tuvo la mayor parte de la normativa (ordenanzas, resoluciones, directivas, etc.)?</p> <p>¿Qué grado de precisión tenía la nueva normativa y la anterior en cuanto a los siguientes aspectos: agente a ser regulado, las características técnicas de la operación del servicio de transporte, las condiciones de responsabilidad, el modo de operación de los operadores de transporte, el agente fiscalizador y los mecanismos de fiscalización?</p> <p>¿Qué mecanismos de enforcement contemplaba la nueva normativa? ¿En qué se diferenciaba con</p>

respecto a la anterior?

¿Cuáles fueron las subgerencias que realizaron mayor cantidad de actividades de apoyo en el proceso de sustentación y producción de la normativa? ¿A través de qué actividades apoyaron?

¿Cómo se organizaba el proceso de sustentación técnica de la normativa? ¿Qué tan relevantes eran los informes técnicos en el proceso?

Describa por favor los casos de conflicto y/o cooperación que tuvo con otras agencias de la Municipalidad (PROTRANSPORTE, SAT, Gerencia de Administración, etc.) o con otras subgerencias de la GTU en el proceso de producción y sustentación normativa?

¿Se desarrolló algún mecanismo de coordinación del trabajo de producción normativa con otras agencias de la Municipalidad o de la misma GTU?

Otorgamiento concesiones y permisos

Describa por favor los casos de conflicto y/o cooperación que tuvo con otras agencias de la Municipalidad (PROTRANSPORTE, SAT, Gerencia de Administración, etc.) o con otras subgerencias de la GTU en los procesos de otorgamiento de concesiones, licencias y permisos?

¿Se desarrolló algún mecanismo de coordinación del trabajo de otorgamiento de concesiones, licencias y permisos con otras agencias de la Municipalidad o de la misma GTU?

Con respecto al procedimiento de otorgamiento de títulos habilitantes, autorizaciones y/o concesiones usted considera que durante el período que usted trabajó en la Municipalidad ¿Se incrementó o disminuyó el ámbito de la competencia de la GTU sobre el transporte urbano?

¿Considera que se complejizaron o simplificaron los requisitos exigidos en las Propuestas Técnicas de Bases de Licitación y/o Adjudicación Directa de Rutas y en los términos de los contratos firmados?

¿Considera que se flexibilizaron o endurecieron los requisitos exigidos en las Propuestas Técnicas de Bases de Licitación y/o Adjudicación Directa de Rutas y en los términos de los Contratos firmados?

Describa por favor el tipo de incentivos que se formularon desde la GTU con el fin de que las empresas de transporte pudieran adecuarse a los requisitos exigidos?

¿Considera que durante la gestión se complejizaron o simplificaron los criterios de designación de los Comités Especiales que condujeron los procesos de selección para el otorgamiento de concesiones del servicio público de transporte y suscripción de los contratos?

¿Considera que durante la gestión se ofrecieron nuevos y mayores canales de acceso y difusión de información a las empresas para el otorgamiento de rutas?

Con respecto al procedimiento de procesamiento de las solicitudes de modificación de rutas, reubicación de paraderos y otras presentadas por las empresas de transporte ¿Usted considera que se flexibilizaron o endurecieron los criterios de evaluación de las solicitudes?

¿Usted considera que se complejizaron o simplificaron los procesos de aprobación de las solicitudes de modificación de rutas, reubicación de paraderos y otras

¿Qué tipo de incentivos se formularon con el fin de facilitar el cumplimiento de los requisitos nuevos o existentes?

¿Considera que durante la gestión se ofrecieron nuevos y mayores canales de acceso y difusión de información a las empresas para el cumplimiento de los requisitos pedidos para las modificaciones de ruta?

Con respecto al procedimiento de establecimiento de tarifas ¿Considera que se modificaron los criterios utilizados para el cálculo de la tarifa?

¿Considera que se complejizó o simplificó el procedimiento de cálculo de la tarifa

¿Se instauraron nuevos mecanismos de negociación o coordinación de la tarifa con los transportistas?

Con respecto al procedimiento de supervisión, control y otorgamiento de licencias de conducir

¿Considera que durante la gestión se flexibilizaron o endurecieron los criterios de otorgamiento de las licencias, autorizaciones y permisos para el servicio de transporte regular?

¿Considera que se simplificó o complejizó el registro de las autorizaciones, las concesiones y de los transportistas autorizados?

¿Qué tipo de incentivos se formularon con el fin de facilitar el cumplimiento de los requisitos nuevos o existentes?

¿Considera que durante la gestión se ofrecieron nuevos y mayores canales de acceso y difusión de información a las empresas para el cumplimiento de los requisitos requeridos para el otorgamiento de las licencias del registro?

Fiscalización y control

Describa por favor los casos de conflicto y/o cooperación que tuvo con otras agencias de la Municipalidad (PROTRANSPORTE, SAT, Gerencia de Administración, etc.) o con otras subgerencias de la GTU en el proceso fiscalización y control de las empresas de transporte?

¿Se desarrolló algún mecanismo de coordinación para el proceso fiscalización y control de las empresas de transporte con otras agencias de la Municipalidad o de la misma GTU?

¿Considera que aumentó el número de fiscalizadores y operativos en las calles durante la gestión?

¿En qué distritos o avenidas se centró la fiscalización?

¿Se firmaron convenios o alianzas con otras autoridades para mejorar el proceso de fiscalización y control a las empresas de transporte?

¿Se implementaron medidas con el fin de evitar los casos de coimas en los operativos fiscalizadores?

¿Se utilizaron técnicas de inspección, recomendación y advertencia para supervisar el cumplimiento de las especificaciones de los contratos de concesión? ¿Considera que se flexibilizaron o endurecieron las técnicas de recomendación, inspección y advertencia?

¿La GTU tomó medidas provisionales, cautelares y sanciones no pecuniarias ante las inobservancias de la ley?

¿Considera que se complejizaron o simplificaron los procedimientos de denuncia -por parte de la GTU- y de apelación -por parte de las empresas de transporte?

¿Se utilizaron técnicas de inspección, recomendación y advertencia para supervisar la implementación de medidas de mitigación previstas en los Estudios de Impacto Vial?

¿Se llegó a utilizar medidas provisionales, cautelares y sanciones no pecuniarias ante las inobservancias de la normatividad?



ANEXO 2: PERFIL DE LOS ACTORES ENTREVISTADOS

Tabla 13

Actores entrevistados

Nombre	Cargo	Institución/ Agencia
SUBGTU	Subgerente de la Subgerencia de Regulación y Fiscalización del Transporte (2011-2013)	Gerencia de Transporte Urbano
ALGTU	Asesora legal (2011-2014)	Gerencia de Transporte Urbano
MDP	Miembro del directorio (2011-2014)	Protransporte
APGPIP	Asesor de proyectos (2004-2007)	Gerencia de Promoción de la Inversión Privada
CTGTU	Consultor técnico en temas de emisión de licencias de conducir, licitaciones y retiro de unidades de transporte (2011-2014)	Gerencia de Transporte Urbano
RCM1	Regidor/a Partido Popular Cristiano / Miembro de la Comisión de Transporte Urbano (2011-2014)	Concejo Metropolitano
RCM2	Regidor/a por el Partido Nacionalista Peruano (2007-2010) y luego por Fuerza Social (2011-2014)	Concejo Metropolitano
RCM3	Regidor/a por Fuerza Social (2011-2014)	Concejo Metropolitano
GGE	Gestor Gerencia (2008-2014)	Consorcio Javier Prado Express Empresa de Transportes el Rápido Musa (ETRAMUSA)
CHE	Chofer (1994-2016)	Empresa de Transportes el Rápido Musa (ETRAMUSA)

ANEXO 3: FUENTES DOCUMENTALES CONSULTADAS

Tabla 14

Documentos revisados

Nombre del documento	Institución que lo elabora
Lima lo hizo: Informe de gestión 2011-2014 Informe situacional. Instituto Metropolitano del Transporte. Al 28 de enero del 2011	Municipalidad Metropolitana de Lima PROTRANSPORTE
Primer año de gestión. Susana Villarán alcaldesa de Lima. Balance primeras acciones, enero-diciembre 2011	Municipalidad Metropolitana de Lima
Informe de rendición de cuentas de la Presidencia del Instituto Metropolitano del Transporte, 2011-2014	PROTRANSPORTE
Informe Defensorial N° 137. El Transporte Urbano en Lima Metropolitana: Un desafío para la defensa de la vida	Defensoría del Pueblo
Evaluación de la gestión metropolitana de Lima, 2009	Ciudad Nuestra
Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión. Tres intentos de reforma en la Municipalidad Metropolitana de Lima	Instituto de Estudios Peruanos